

la Gazette

DES COMMUNES - DES DÉPARTEMENTS - DES RÉGIONS

Réussir le concours de rédacteur

2003

N°

12

- Se préparer à l'épreuve de questions écrites
- Droit civil: la propriété
- Urbanisme: le régime juridique des travaux publics
- La justice administrative
- Le service public hospitalier
- Finances publiques: le contrôle de l'exécution du budget

Sommaire

ENTRAÎNEMENT A L'ÉPREUVE DE QUESTIONS ÉCRITES	249
DROIT CIVIL : LA PROPRIÉTÉ	250
I/ LE CONTENU DU DROIT DE PROPRIÉTÉ	250
1.1) <i>Les prérogatives découlant du droit de propriété</i>	250
1.2) <i>Les limites à l'exercice du droit de propriété</i>	250
1.2.1. Les limites tenant à la protection de l'intérêt général	250
1.2.2. Les limites à la protection de l'intérêt particulier	250
II/ LES MODES D'ACQUISITION DU DROIT DE PROPRIÉTÉ	250
2.1) <i>L'occupation</i>	250
2.2) <i>L'accession</i>	250
2.3) <i>La possession acquisitive</i>	251
2.3.1. La possession prolongée d'un immeuble	251
2.3.1. La possession d'un meuble	251
2.4) <i>L'acquisition conventionnelle</i>	251
III/ LA REVENDICATION DU DROIT DE PROPRIÉTÉ	251
LE SERVICE PUBLIC	252
I/ L'ÉCLATEMENT DE LA NOTION	252
A) <i>Les remises en cause par le juge administratif.....</i>	252
1) L'introduction du droit privé dans les services publics.....	252
2) La gestion des services publics par des personnes privées.....	252
B) <i>Les remises en cause par le droit européen.....</i>	252
1) La notion de service d'intérêt général	252
2) La notion de service universel.....	252
II/ LA DIVERSITÉ DANS LA GESTION.....	252
A) <i>La diversité des modes de gestion</i>	252
1) Les services publics locaux et la gestion directe	252
2) Les services publics locaux et la gestion déléguée	253
B) <i>La diversité des principes de gestion</i>	254
1) Les services publics locaux et le principe de continuité	254
2) Les services publics locaux et le principe d'égalité	254
3) Les services publics locaux et le principe de mutabilité	255
LA JUSTICE ADMINISTRATIVE.....	256
I/ LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS.....	256
1.1) <i>L'organisation des tribunaux administratifs.....</i>	256

<i>I.2) Le rôle des tribunaux administratifs</i>	256
II/ LES COURS ADMINISTRATIVES D'APPEL	257
<i>II.1) L'organisation des cours administratives d'appel</i>	257
<i>II.2) Le rôle des cours administratives d'appel</i>	257
III/ LE CONSEIL D'ÉTAT	257
<i>III.1) L'organisation et la composition du Conseil d'État</i>	257
III.1.1. L'organisation du Conseil d'État	257
III.1.2 La composition du Conseil d'État	257
<i>III.2) Le rôle du Conseil d'État</i>	258
III.2.1 La mission première du Conseil d'État: juge suprême des juridictions administratives	258
III.2.2 L'autre mission du Conseil d'État: conseiller du gouvernement	258

DOCUMENTS

I/ ACTIVITÉ JURIDICTIONNELLE	259
<i>Statistiques</i>	259
Tableau 1: affaires et décisions rendues par le Conseil d'Etat	259
Tableau 2: affaires enregistrées, réglées et en instance	259
Tableau 3: affaires enregistrées et décisions rendues	260
Tableau 4: affaires enregistrées d'après le mode de saisine du Conseil d'Etat	260
Tableau 5: affaires réglées par les différentes formations du Conseil d'Etat	260
Tableau 6: durée des instances devant le Conseil d'Etat	260
II/ ACTIVITÉ CONSULTATIVE	261
<i>Récapitulatif des statistiques pour 2001</i>	261
Tableau 1: activité des formations administratives du Conseil d'Etat	261
Tableau 2: évolution de l'activité des formations administratives	261
III/ L'ACTIVITÉ DES TRIBUNAUX ET DES COURS ADMINISTRATIVES D'APPEL	261
<i>L'activité des tribunaux administratifs en 2001</i>	262
Affaires enregistrées	262
Affaires réglées	262
Affaires en instance	262
Les référés	262
<i>Évolution constatée en 2001 dans les tribunaux administratifs</i>	262
<i>Statistiques des tribunaux administratifs</i>	262
<i>L'activité des cours administratives d'appel en 2001</i>	263
Affaires enregistrées	263
Affaires réglées	263
Affaires en instance	263
<i>Activité des cours administratives d'appel en 2001</i>	263

LE SERVICE PUBLIC HOSPITALIER

I/ LA CONSTRUCTION DE L'HÔPITAL

I.1) Les textes fondateurs de l'hôpital moderne	264
I.2) De la croissance à la crise: le contrôle de l'État.....	264
I.3) Les réformes de 1991 et 1995: de la planification à la rationalisation.....	265
II/ L'HÔPITAL AUJOURD'HUI	265
II.1) L'organisation générale	265
II.2) Le financement	266
III/ LES CHANTIERS EN COURS	267
ACTUALITÉ: LES SECTES	268
I/ LE PHÉNOMÈNE SECTAIRE	268
1) Éléments de définition	268
2) L'organisation des sectes	269
3) L'indéniable poids économique et financier des sectes	270
4) Les fraudes	270
II/ LA SANCTION DES DÉRIVES.....	271
1) Un dispositif juridique étoffé mais difficile à mettre en œuvre.....	271
2) L'apport de la loi About-Picard	271
URBANISME: LE RÉGIME JURIDIQUE DES TRAVAUX PUBLICS	273
I/LES RÉGIMES DE RESPONSABILITÉ APPLICABLES AUX LITIGES ENTRE LE MAÎTRE DE L'OUVRAGE ET LES CONSTRUCTEURS	273
I.1) La responsabilité contractuelle.....	273
I.2) La responsabilité décennale	273
II/ LA RÉPARATION DES DOMMAGES	274
II.1) Le dommage de travaux publics	274
II.2) Les systèmes de responsabilité.....	274
II.3) Les modalités de la réparation	275
FINANCES PUBLIQUES: LE CONTRÔLE DE L'EXÉCUTION DU BUDGET....	276
I/ LES ORGANES DU CONTRÔLE: LES CHAMBRES RÉGIONALES DES COMPTES.....	276
A) L'organisation	276
a) Les structures	276
b) Les magistrats.....	276
B) Les attributions	277
1) Compétence obligatoire	277
2) Compétence facultative	277
II/ LES FORMES DE CONTRÔLE	277
A) Le contrôle budgétaire.....	277
1) Le contrôle du principe des dépenses obligatoires.....	277
2) Le contrôle du principe de l'annualité Art. L. 1612-2 du CGCT	278
3) Le contrôle du principe de l'équilibre.....	278
b) Le déficit du compte administratif Art. L. 1612-14 du CGCT	279

<i>B) Le contrôle juridictionnel</i>	279
1) Le déroulement de la procédure	279
2) Les caractères de la procédure	279
<i>C) Le contrôle de la gestion des ordonnateurs</i>	280
1) La nature du contrôle	280
2) La procédure du contrôle	280

Entraînement à l'épreuve de questions écrites

Depuis la réforme du concours de rédacteur territorial, une nouvelle épreuve est apparue. Il s'agit pour le candidat de répondre de trois à cinq questions sur des thématiques différentes selon le concours présenté (concours externe spécialité secteur sanitaire et social, concours interne spécialité administration générale et spécialité secteur sanitaire et social, le troisième concours, voir le cahier n° 11, p. 189 et s.)

Pour le **concours externe spécialité secteur sanitaire et social**, il s'agit de répondre à trois à cinq questions portant sur le secteur sanitaire et social et notamment les politiques de santé, sur la protection sociale et l'action sociale, ainsi que sur les domaines d'intervention des collectivités territoriales dans ce secteur. L'épreuve est d'une durée de trois heures pour un coefficient de trois.

Pour le **concours interne spécialité administration générale**, il s'agit de questions portant sur des sujets sociaux, économiques et culturels contemporains permettant d'apprécier la culture et les connaissances générales des candidats. L'épreuve est d'une durée de trois heures et pour un coefficient de trois.

Pour le **concours interne spécialité secteur sanitaire et social**, il s'agit de répondre à trois ou cinq questions sur des sujets relatifs aux problèmes sociaux, économiques et culturels contemporains permettant d'apprécier la culture et les connaissances générales des candidats. L'épreuve est d'une durée de trois heures pour un coefficient de trois.

Pour le troisième concours, il s'agit de répondre à trois à cinq questions qui portent, selon le choix du candidat lors de son inscription, soit les finances, soit le droit public, soit l'action sociale, soit le droit civil. L'épreuve est d'une durée de trois heures pour un coefficient trois.

Cette épreuve est relativement difficile car elle impose au candidat de se servir de ces connaissances pour prouver sa capacité à les organiser en une courte démonstration. Dans ce cadre, le candidat doit regarder attentivement le libellé des sujets car il peut être indiqué si les questions sont ou non d'égale importance ou si elles sont notées différemment. Il est souhaitable que le traitement de chaque question alors proportionné à la notation. N'oubliez pas que le correcteur sait que vous ne disposez que de trois heures pour traiter de l'ensemble des questions posées.

A titre indicatif, vous trouvez ci-dessous une série de questions qui ont été posées lors du dernier concours de rédacteur territorial par différents centres de gestion de la fonction publique territoriale.

- Pour répondre au déséquilibre démographique, faut-il rouvrir les frontières?
- Nouvelles technologies de l'information et de la communication, craintes ou espoirs?
- Quels sont les oubliés de la croissance que la France a connue ces derniers mois?
- Quelles sont les conséquences de la mise en place des 35 heures?
- Peut-on avoir des droits sans des devoirs?
- En quoi le tourisme est-il une activité (ou un secteur) économique à part entière?
- Un artiste doit-il nécessairement être original?

- Quelles sont les actions récentes du Gouvernement en matière d'aide à l'enfance?
- A l'heure du centenaire de la loi du 1^{er} juillet 1901, quelle appréciation porter sur la place des associations dans le secteur social?
- Quelles sont les mesures annoncées en faveur de la famille à la suite de la conférence du 11 juin 2001?
- Était-il nécessaire d'imposer la parité par la loi?
- Peut-on parler d'élitisme dans la société française?
- Le marché conduit-il à la négation du social dans l'économie?
- Quelles sont les conséquences de la mondialisation?
- Quels sont les acteurs de la démocratie locale? Quels sont les facteurs qui peuvent amener aujourd'hui une personne à connaître l'exclusion?
- Sang contaminé, farines animales, maladies nouvelles, organismes génétiquement modifiés, pollutions... Notre santé est-elle aujourd'hui en danger?
- Sport de haut niveau ou sport de masse
- « Violence à l'école ou violence de l'école » qu'en pensez-vous?
- En quoi consiste la retraite par « répartition »?
- Notre vie privée est-elle menacée par les développements de la technologie?
- Quels effets peut-on attendre des mesures de parité homme-femmes?
- Les services publics doivent-ils être gratuits?
- La dépendance va-t-elle devenir un nouveau risque social? Examinez les instruments actuels de la politique en faveur des personnes âgées dépendantes?
- L'action sociale est-elle toujours une aide sociale?
- Le droit à la santé et l'apport de la loi contre les exclusions du 29 juillet 1998.
- Partagez-vous l'opinion de Olivier Germain-Thomas, écrivain et producteur à Radio France: « La promotion sociale s'est toujours appuyée sur la qualité de l'expression »?
- Quelles réflexions vous suggèrent ce jugement de Laurent Joffrin: « Pour qui veut apprendre, la télévision fait perdre beaucoup de temps »?
- Bernard Jeu affirme qu'après leur victoire sur Rome, les Barbares « organisent eux-mêmes des jeux pour maintenir la population romaine dans sa passivité politique ». Pensez-vous que les Jeux Olympiques modernes remplissent cette seule même fonction?
- Partagez-vous cette opinion sur les Français de l'historien Pierre-Michel Bach: « Leur amour de l'égalité les mobilise bien moins en faveur de ceux qui sont au-dessous que contre ceux qui sont au-dessus »?
- François Ewald et Dominique Lecourt, dans une tribune du journal « Le Monde » (4 septembre 2001) ont affirmé que « les actes de destruction des OGM commis par José Bové et la Confédération paysanne, sont des actes de vandalisme ». Quelles réflexions vous suggère cette opinion?

Enfin, pour vous entraîner, nous vous proposons d'ores et déjà, quatre questions d'égale importance que vous essayerez de traiter dans le temps imparti de trois heures. Vous trouverez le corrigé de ces questions dans le numéro suivant daté du 13 janvier 2003. D'autres questions seront posées dans des numéros suivants au cours des mois de janvier et février 2003:

1 Le contrôle de légalité

2 L'élection des conseillers municipaux dans les communes de moins de 3 500 habitants

3 La communauté d'agglomération

4 Le sous-préfet

DROIT CIVIL: La propriété

La propriété est un « droit inviolable et sacré » aux termes de l'art. 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Il a érigé au rang de droit fondamental dont la conservation constitue « l'un des buts de la société politique » (Ccel, 16 janv. 1982, D. 1983-169, note Hamon). L'article 1^{er} du Protocole n° 1 de la Convention européenne des droits de l'homme reconnaît à chacun le droit au respect de ses biens. Il s'agit donc d'un droit fondamental auquel le législateur a consacré un grand nombre de dispositions, tant pour en déterminer le contenu (1), les modes d'acquisition (2) que les modes de revendication (3).

I/ LE CONTENU DU DROIT DE PROPRIÉTÉ

« La propriété est le droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements. » (art. 544 du Code civil). Cette disposition révèle que les prérogatives découlant du droit de propriété (1.1.) ne sont pas sans limites (1.2.).

1.1) Les prérogatives découlant du droit de propriété

Le droit de propriété confère à son titulaire des pouvoirs les plus étendus sur la chose. Ces prérogatives sont de trois ordres :

- L'usus ou le droit d'user de la chose permet à son titulaire d'utiliser la chose comme il l'entend, voire de ne pas s'en servir.
- Le fructus ou le droit de jouir de la chose permet à son titulaire d'en percevoir les fruits ou de la laisser improductive.
- L'abusus ou le droit de disposer de la chose permet à son titulaire d'accomplir tous actes de disposition juridique sur la chose: vente, donation mais aussi tout acte de destruction matérielle ou d'abandon de la chose.

Le droit de propriété présente un caractère imprescriptible: le droit de propriété ne s'éteint pas par son non-usage. Cependant le propriétaire peut perdre son droit de propriété par le fait d'un tiers qui, par l'effet d'une possession prolongée de la chose, peut en devenir propriétaire.

Le droit de propriété présente un caractère exclusif: le propriétaire peut s'opposer à toute atteinte portée par un tiers. Ainsi, en cas d'empiètement sur le terrain d'autrui, le juge ordonne, sur le fondement de l'art. 545 du Code civil, la démolition de la partie de la construction reposant sur le fonds voisin quand le propriétaire l'exige et sans qu'il ait à justifier l'existence d'un préjudice particulier. Cette jurisprudence est constante.

1.2) Les limites à l'exercice du droit de propriété

Le Conseil constitutionnel a indiqué que s'il est loisible au législateur d'apporter au droit de propriété les limitations qu'il estime nécessaires afin de mettre en œuvre un objectif à valeur constitutionnel (en l'occurrence, le droit au logement), c'est à la condition que ces limitations n'aient pas un caractère de gravité tel que le sens et la portée du droit

de propriété en seraient dénaturés (C. cel, 29 juill. 1998, JO 31 juill. 1998, p. 11710). Ces limites tiennent à la protection de l'intérêt général (1.2.1.) et de l'intérêt particulier (1.2.2.).

1.2.1. Les limites tenant à la protection de l'intérêt général

« Nul ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique, et moyennant un juste et préalable indemnité » (art. 545 du Code civil). La Cour européenne des droits de l'homme a précisé que l'obligation d'indemniser découle implicitement du Protocole n° 1 pris dans son ensemble. Seul le versement d'une somme raisonnablement en rapport avec la valeur du bien permet la sauvegarde de ce juste équilibre (CEDH, 8 juill. 1986, Lithgow, Série A, n° 102).

Le juge judiciaire veille au respect de la procédure d'expropriation publique et fixera, à défaut d'accord amiable, l'indemnité d'expropriation et il est compétent pour réparer, s'il y a lieu, les conséquences d'une voie de fait de l'Administration, c'est-à-dire d'une grave et manifeste illégalité portant atteinte au droit de propriété.

1.2.2. Les limites à la protection de l'intérêt particulier

Sur le fondement de la théorie de l'abus de droit, la jurisprudence sanctionne les utilisations abusives du droit de propriété sur le fondement de l'art. 1382 du Code civil. Le juge recherchera l'existence d'une faute constituée par un usage malveillant du droit de propriété, dans le seul but de nuire à autrui. Si cet usage a causé un dommage, le propriétaire sera tenu de le réparer en versant des dommages-intérêts.

Sur le fondement de la théorie des troubles du voisinage, la jurisprudence sanctionne tout usage du droit de propriété qui occasionne des troubles dépassant les inconvénients normaux du voisinage (bruit, odeur, vibrations, etc...) L'auteur du trouble sera tenu d'y mettre fin ou de le réparer en versant des dommages-intérêts à la victime, même s'il n'a commis aucune faute.

II/ LES MODES D'ACQUISITION DU DROIT DE PROPRIÉTÉ

Indépendamment de l'acquisition de la propriété par la voie successorale, le droit de propriété peut s'acquérir par l'effet de l'occupation (2.1.), l'accession (2.2.), la possession acquisitive (2.3.) ou d'un contrat (2.4.).

2.1) L'occupation

L'occupation consiste dans le fait de prendre possession d'une chose qui n'appartient à personne avec l'intention de s'en rendre propriétaire.

Les biens qui n'appartiennent à personne sont soit des meubles qui n'ont jamais eu de maître (gibier, poisson, certains produits maritimes), soit des meubles abandonnés par leur maître.

2.2) L'accession

L'accession fait du propriétaire d'une chose principale, le propriétaire de tout ce qui s'unit et s'incorpore à la chose. L'accessoire suit le sort du principal: le propriétaire de la chose principale devient donc propriétaire des choses accessoires par accession.

L'accession peut être naturelle. Ainsi, le propriétaire des arbres devient propriétaire des fruits. L'accession peut être artificielle. Ainsi, le propriétaire d'un terrain sera propriétaire de toutes les constructions ou plantations réalisées sur ce terrain.

2.3) La possession acquisitive

Si la propriété ne s'éteint pas par le non-usage, en revanche l'usage du bien peut conduire à l'acquisition d'un nouveau droit de propriété qui, par voie de conséquence, entraîne l'extinction du précédent. En effet, la loi fait produire à la possession d'une chose, un effet acquisitif de propriété. Cependant, les règles diffèrent selon le bien possédé est un immeuble (2.3.1.) ou un meuble (2.3.2.).

2.3.1. La possession prolongée d'un immeuble

Appelée encore usucapion, la prescription acquisitive de propriété est un effet de la possession prolongée d'un immeuble. La possession est un pouvoir de fait exercé sur la chose comme l'aurait fait un propriétaire. La possession doit présenter certaines qualités : elle doit être continue (un usage régulier de la chose), paisible (la chose ne doit pas avoir été obtenue par un acte violent), publique (les actes de possession doivent être apparents et non pas clandestins) et non équivoque (le comportement du possesseur ne doit pas pouvoir s'interpréter comme l'exercice d'un autre droit, à titre de dépositaire, de locataire, d'époux de propriétaire, par exemple).

Si la possession se prolonge au moins pendant 30 ans, elle permet d'acquérir la propriété de l'immeuble. La bonne ou mauvaise foi du possesseur est indifférente.

Le délai peut même être plus bref si les deux conditions suivantes sont réunies :

- le possesseur est titulaire d'un juste titre, c'est-à-dire d'un titre en vertu duquel il croyait acquérir valablement la propriété ;
- le possesseur est de bonne foi, c'est-à-dire qu'il ignorait complètement au moment de l'acquisition que le titre n'était pas efficace pour transférer la propriété. Conformément au droit commun, la bonne foi se présume (art. 2268 du Code civil).

Si ces deux conditions sont remplies, le délai sera, selon l'art. 2265 du Code civil :

- de 10 ans si le propriétaire est domicilié dans le ressort de la cour d'appel dans lequel se situe l'immeuble ;
- de 20 ans, s'il n'est pas domicilié dans le ressort de la cour d'appel dans lequel est situé l'immeuble.

2.3.1. La possession d'un meuble

Pour les meubles, l'art. 2279 al. 1er du Code civil dispose « En fait de meubles, possession vaut titre ». A partir de la maîtrise corporelle d'un bien, la loi présume le droit de propriété du possesseur. La possession d'un meuble assure donc une protection énergique du droit de propriété puisqu'elle supprime la possibilité même d'une action en revendication dirigée contre le possesseur du meuble.

Cette règle ne s'applique qu'aux meubles qui ne sont pas soumis à immatriculation. Elle ne concerne que les meubles corporels.

Elle suppose aussi la bonne foi du possesseur (art. 1141 du Code civil). Dès lors, à l'égard du possesseur de mauvaise foi, la règle ne joue pas et la propriété ne sera acquise qu'au bout de 30 ans.

La possession ne doit pas être entachée de vices. La possession doit être paisible, publique et non équivoque. La continuité importe peu puisque l'effet de la règle est immédiat.

Exceptionnellement, la revendication d'un meuble est admise contre un possesseur de bonne foi, lorsque la chose a été perdue ou volée. La revendication n'est possible que dans les 3 ans à compter de la perte ou du vol (art. 2279 al. 2 du Code civil).

En principe, le possesseur de bonne foi doit restituer le meuble à son propriétaire sans pouvoir réclamer le prix payé pour l'acquérir.

Il dispose cependant d'un recours contre celui qui lui a fourni la chose. Cependant, si le possesseur de bonne foi a acheté l'objet dans une foire, dans une vente publique ou chez un marchand de choses pareilles, il peut exiger du propriétaire le remboursement du prix d'acquisition de la chose avant de la lui restituer (art. 2280 du Code civil).

2.4) L'acquisition conventionnelle

Le droit de propriété peut être transféré par l'effet d'un contrat : vente, échange, donation, etc.... En principe, on est libre de choisir son cocontractant et de déterminer le prix de la chose.

A l'égard des parties au contrat, le transfert de propriété se réalise, en principe, solo consensu, c'est-à-dire par le seul échange des consentements, quoique la chose n'ait pas encore été livrée ou le prix payé (art. 1583 du Code civil). La règle joue tant en matière de vente mobilière qu'en matière de vente immobilière. Les parties ont cependant la possibilité de retarder conventionnellement le transfert de propriété jusqu'à l'accomplissement d'une formalité ou le paiement du prix, par exemple.

A l'égard des tiers, s'il s'agit d'un immeuble, le transfert de propriété ne leur est opposable qu'à partir de l'accomplissement des formalités de publicité foncière. Celle-ci se réalise à la Conservation des hypothèques (ou au Livre foncier dans les départements d'Alsace-Moselle). En cas de conflit entre plusieurs acquéreurs successifs, le propriétaire est celui qui a publié le premier l'acte translatif de propriété. S'il s'agit d'un meuble, la propriété du bien est, en principe, acquise à celui qui est mis en possession le premier (cf. 2.3.2. et la règle de l'art. 2279 du Code civil). La loi prévoit des exceptions pour les meubles incorporels soumis à des formalités de publicité.

La loi régit de façon particulière, de nombreux contrats de vente : vente d'immeuble à construire, ventes internationales, vente à domicile, vente à crédit, vente à distance, etc.

III/ LA REVENDICATION DU DROIT DE PROPRIÉTÉ

L'action en revendication permet au propriétaire dépossédé de faire valoir son droit de propriété auprès du tiers-possesseur. Il s'agit d'une action réelle pétitoire par opposition aux actions possessoires, visant à protéger le possesseur.

L'action est perpétuelle, elle peut être intentée au-delà de 30 ans, le droit de propriété ne s'éteignant pas par son non-usage. Cependant le défendeur peut bénéficier des effets de la prescription acquisitive de propriété par une possession prolongée.

Le demandeur devra apporter la preuve de la propriété du bien qu'il revendique. Le juge appréciera la force des éléments de preuve apportés par chacune des parties.

Si l'action aboutit, le possesseur devra restituer le bien dans l'état où il se trouve. Il n'est pas responsable des dégradations s'il est de bonne foi. Au contraire, s'il est de mauvaise foi, il doit en répondre.

Le possesseur de bonne foi conserve les fruits perçus, qu'il les ait ou non consommés (art. 549 du Code civil). Le possesseur de mauvaise foi est comptable de tous les fruits qu'il a perçus (art. 548 et 549 du Code civil).

Le service public

Le service public a été la notion centrale et fondatrice du droit administratif, puisque dans son arrêt Blanco (TC 8 fév. 1873) le Tribunal des Conflits en faisait le critère de la compétence du juge administratif. Par la suite, il va permettre, avec l'école du service public de Duguit d'expliquer et de justifier l'ensemble du droit administratif. D'autres concepts comme celui de puissance publique prendront le relais. Pourtant, le service public reste une idée importante même si elle a tendance à se brouiller. Cet éclatement de la notion justifiant en partie la diversité de la gestion du service public.

I/ L'ÉCLATEMENT DE LA NOTION

La notion classique de service public peut se définir comme une activité d'intérêt général, assurée par une personne publique au moyen de procédés exorbitants du droit commun. Cette définition renvoie donc à trois éléments. Un élément organique c'est-à-dire un ensemble de moyens qu'une personne publique affecte à une tâche; un élément matériel: des activités du type prestation qui sont développées dans un but d'intérêt général. Enfin, un troisième élément d'ordre juridique: l'existence d'un régime de droit public. Ces différents critères ont été remis en cause à une époque ancienne par la jurisprudence du Conseil d'État, à une époque plus récente par les développements du droit européen.

A) Les remises en cause par le juge administratif

1) L'introduction du droit privé dans les services publics

En 1921, dans l'affaire dite du Bac d'Eloka, le Tribunal des Conflits (TC. 22 janvier 1921 Société commerciale de l'Ouest africain) a reconnu l'existence d'une nouvelle catégorie de services publics: les services publics à caractère industriel ou commercial (SPIC). En l'occurrence la colonie de Côte d'Ivoire exploitait un bac qui coula. Afin de dédommager les victimes, le Tribunal des Conflits «estime que la colonie exploite un service de transport dans les mêmes conditions qu'un industriel ordinaire». Dans ces conditions le juge judiciaire est compétent et le droit privé s'applique.

Si la catégorie des SPIC voyait ainsi le jour, il était pour autant difficile de les distinguer clairement des services publics administratifs. Le Conseil d'État va finalement dégager trois critères (CE Ass. 16 nov. 1956 «Union syndicale des industries aéronautiques»): l'objet du service public, l'origine des ressources, les modalités de fonctionnement.

Avec l'arrêt Naliato (TC 21 janvier 1955) une nouvelle catégorie de services publics soumise au droit privé voyait le jour: les services publics sociaux. Mais, elle devait définitivement disparaître avec l'arrêt Gambini (TC 4 juill. 1983)

2) La gestion des services publics par des personnes privées

Dans un premier temps, le Conseil d'État va admettre que des personnes privées puissent être investies de prérogatives de puissance publique en l'occurrence le droit d'expropriation (CE 20 déc. 1935 Établissements Vézia). Ainsi, le Conseil d'État «amorçait la dissociation entre le service public entendu comme une institution... et le service public entendu comme une mission» (Long, Weil et Braibant). Dans ces conditions il a pu admettre quelques années plus tard qu'une personne privée puisse, en dehors de tout contrat de concession, par la simple soumission partielle

à un régime de droit public, gérer un service public. (CE 13 mai 1938 Caisse primaire aide et protection). Dans la foulée de cette jurisprudence de nombreuses catégories de personnes privées se verront reconnaître la même possibilité. (CE 31 juill. 1942 Montpeurt, CE 2 avril 1943 Bouguen, CE 5 mai 1944 Compagnie maritime de l'Afrique orientale, CE 13 janv. 1961 Magnier, etc.)

B) Les remises en cause par le droit européen

Le droit européen ignore la notion de service public, il ne connaît que des «services d'intérêt général», dont le noyau dur est constitué par la notion de service universel

1) La notion de service d'intérêt général

Pour la Commission, peuvent être considérés comme tels des «activités de service, marchands ou non, considérées d'intérêt général par les autorités publiques et soumises pour cette raison à des obligations de service public».

Seuls les services d'intérêt général marchand ou économique sont soumis aux règles de la concurrence sans toutefois qu'elles puissent les empêcher d'accomplir leur mission. (CJCE 27 avr. 1994 commune d'Almélo).

2) La notion de service universel

Comprise comme «le noyau dur des exigences d'intérêt général» elle nécessite un service de qualité accessible à tous et par conséquent a pu être comprise comme une espèce de contenu minimum du service ce qui n'est pas le cas. Le service universel inclurait donc un minimum de principes de gestion communs à tous les services d'intérêt général marchand ou non.

II/ LA DIVERSITÉ DANS LA GESTION

A) La diversité des modes de gestion

Les services publics locaux peuvent être gérés de façon directe (1) par les collectivités locales qui les organisent ou faire l'objet d'une gestion déléguée (2). C'est le conseil municipal qui est seul compétent pour décider si un service public doit être géré directement par la collectivité (voir article L.2221-3 du CGCT) ou faire l'objet d'une délégation de service public (voir article L.1411-4 du CGCT).

1) Les services publics locaux et la gestion directe

Les services publics locaux peuvent faire l'objet de la part des collectivités locales d'une gestion directe à travers les mécanismes juridiques suivants: la régie directe (1.1), la régie autonome (1.2) et la régie personnalisée (1.3)

1.1 La régie directe

Dans le cadre d'une régie directe, la gestion du service public est assurée par la collectivité elle-même avec ses propres moyens. Le service n'a aucune autonomie financière, il n'a pas d'organe de gestion, ni de personnalité juridique propre. En cas de litige avec un tiers, c'est la responsabilité de la collectivité qui est engagée. La comptabilité de la collectivité retrace les différentes opérations du service de manière individualisée.

1.2 La régie autonome

Les régies dotées de la seule autonomie financière sont créées et leur organisation administrative et financière déterminée par délibération du conseil municipal. Elles sont administrées, sous l'autorité du maire et du conseil municipal, par un conseil d'exploitation et un directeur désignés dans les mêmes conditions sur proposition du maire.

Les produits des régies dotées de la seule autonomie financière, y compris les taxes ainsi que les charges, font l'objet d'un budget spécial annexé au budget de la commune voté par le conseil municipal. Dans les budgets et les comptes de la commune, ces produits et ces charges sont repris dans deux articles, l'un pour les recettes, l'autre pour les dépenses. L'agent comptable est celui de la commune.

1.3 La régie personnalisée

Les régies dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière sont créées et leur organisation administrative et financière déterminée par délibération du conseil municipal. Elles sont administrées par un conseil d'administration et un directeur désignés dans les mêmes conditions sur proposition du maire. Le budget comporte deux sections, l'une pour les opérations d'exploitation, l'autre pour les opérations d'investissement. Il est préparé par le directeur (SPIC) ou le président du conseil d'administration (SPA) et voté par le conseil d'administration. L'agent comptable est soit un comptable public, soit un agent comptable.

2) Les services publics locaux et la gestion déléguée

Une commune peut déléguer la gestion de ses services publics à une personne morale de droit privé à objet commercial (2.1), à une association (2.2), à un organisme mixte (2.3) ou à une personne morale de droit public (2.4)

Toutefois, il convient de préciser au préalable, que certains services publics ne peuvent être délégués. Il s'agit des services tenant à l'exercice d'une prérogative de puissance publique (édiction d'actes réglementaires, exercice de pouvoirs de police administrative, perception de recettes à caractère fiscal et limitation apportée au régime de la propriété). Il s'agit également de certains services à nature particulière (état civil, gestion des listes électorales, gestion des concessions funéraires et des espaces publics dans les cimetières, surveillance des enfants dans les cantines scolaires et prévention sanitaire).

2.1 La gestion déléguée à une personne morale de droit privé à objet commercial (entreprises)

La gestion déléguée à une personne morale de droit privée prend la forme d'une convention qui a pour objet et pour effet de déléguer une part plus ou moins grande d'une activité de service public prise en charge par une collectivité locale (distribution de l'eau par exemple) à un tiers. Il existe différentes catégories de contrats de délégation de service public: la régie intéressée (2.2.1), la gérance (2.2.2), l'affermage (2.2.3) et la concession (2.2.4)

2.2.1 La régie intéressée

La régie intéressée est un mode de gestion mixte du service public qui s'appuie sur le concours extérieur d'un professionnel privé contractuellement chargé de faire fonctionner le service public. Le régisseur est rémunéré par la collectivité au moyen d'une rétribution qui comprend une redevance fixe et un pourcentage sur les résultats de l'exploitation. La collectivité locale est chargée de la direction de ce service mais peut toutefois donner une certaine autonomie de gestion au régisseur. En fonction du nouveau de risque assuré par le délégataire, la régie intéressée résultera d'un simple marché public ou d'une délégation de service public

2.2.2 La gérance

La gérance est un mode de délégation de service public fondé sur les mêmes principes que la régie intéressée. La collectivité confie à une entreprise l'exploitation d'un service public, lui remet les équipements

et matériels nécessaires et contrôle l'activité de cette dernière. L'exploitant reverse à la collectivité les redevances perçues auprès des usagers et bénéficie en retour d'une rémunération basée sur un tarif forfaitaire ou unitaire garanti au contrat. Le risque est en conséquence assuré par la collectivité. Par ailleurs, il convient de préciser que la gérance est un marché public soumis au code des marchés public.

2.2.3 L'affermage

L'affermage est un mode de gestion déléguée d'un service public industriel et commercial. Les équipements nécessaires à l'exploitation du service sont remis au fermier par la collectivité qui en a assuré le financement. Le fermier doit simplement assurer l'exploitation du service. A ce titre, il doit garantir la maintenance des ouvrages et éventuellement leur modernisation ou leur extension.

La rémunération du fermier repose sur les redevances payées par les usagers. Par contre, le fermier est tenu de verser à la collectivité une contribution destinée à couvrir l'amortissement des frais initiaux engagés par la collectivité. Le risque de gestion repose donc sur le fermier

Le choix du fermier se fait dans le respect des règles de délégation de service public: appel à candidatures; examen contradictoire des offres par une commission spécialisée et composée des élus concernés; choix du délégataire approuvé par l'assemblée délibérante. Le contrat d'affermage doit être limité dans sa durée et ne peut être dénoncé que pour faute grave.

2.2.4 La concession

La concession est un mode de gestion déléguée d'un service public par lequel la collectivité charge son cocontractant de réaliser des travaux de premier établissement et d'exploiter à ses frais le service pendant une durée déterminée en prélevant directement auprès des usagers du service des redevances qui lui restent acquises (voir CE, 30 mars 1916, Compagnie générale d'éclairage de Bordeaux). La rémunération du concessionnaire est donc assurée par les usagers. La gestion de l'activité est donc effectuée aux risques et périls du concessionnaire privé.

La convention de concession doit tenir compte, pour la détermination de sa durée, de la nature des prestations demandées au délégataire et ne doit pas dépasser la durée d'amortissement des installations mises en œuvre. A l'expiration de la convention, l'ensemble des investissements et des biens du service devient la propriété de la collectivité.

La collectivité contrôle le bon fonctionnement du service, notamment au vu des comptes rendus techniques et financiers annuels.

2.2 La gestion déléguée à une association

Une commune peut déléguer la gestion d'un service public à une association. (voir Ce, 13 mai 1938, Caisse primaire «aide et protection»). Toutefois, cette délégation doit s'effectuer dans le respect de certaines règles juridiques et financières précises car il peut exister un risque de gestion de fait.

2.3 la gestion déléguée à un organisme mixte

Selon l'article L.1521-1 du code général des collectivités locales, les sociétés d'économie mixtes locales peuvent exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial, ou toute autre activité d'intérêt général. Elles doivent simplement respecter une double limite. Elles doivent rester «dans le cadre des compétences qui sont reconnues par la loi» aux collectivités actionnaires et, si l'objet de la SEML inclut plusieurs activités, celles-ci doivent être complémentaires.

2.4 La gestion déléguée à une personne morale de droit public

Une commune peut confier l'organisation et la gestion d'un service public à un établissement public spécialement créé à cet effet (exemple: les centres communaux d'action sociale). Il s'agit généralement des établissements publics de coopération intercommunale qui gèrent pour le compte de plusieurs communes notamment le service public du ramassage des ordures, etc.

B) La diversité des principes de gestion

Afin d'assurer la satisfaction de l'intérêt général, les services publics locaux sont tous soumis aux mêmes règles de fonctionnement, aux mêmes grands mêmes principes dits «lois de Rolland»: le principe de continuité (1), le principe d'égalité (2) et le principe de mutabilité (3)

1) Les services publics locaux et le principe de continuité

Le respect du principe de continuité dans les services publics locaux a de nombreux effets sur le fonctionnement de ces derniers notamment en matière de gestion des ressources humaines (1.1) et de contrats administratifs (1.2).

1.1 Le principe de continuité et les ressources humaines dans les services publics locaux

Le principe de continuité a des implications importantes dans la gestion des ressources humaines dans les services publics locaux vis-à-vis du droit de grève (1.1.1), de la démission des agents qui y sont affectés (1.1.2) et de la participation d'éventuels collaborateurs occasionnels ou bénévoles (1.1.3).

1.1.1 Le droit de grève et la continuité des services publics locaux

Le droit de grève et la continuité des services publics locaux sont deux principes difficilement conciliables (voir CE Ass. 7 juill. 1950 Dehaene). En conséquence, le législateur a adopté une attitude pragmatique et il incombe principalement au Gouvernement de fixer l'étendue des limitations à apporter au droit de grève. (voir la position du Conseil Constitutionnel DC n° 79-105 25 juillet 1979 Droit de grève à la télévision et à la radio)

Les agents de certains services publics ont été tout simplement privés du droit de grèves en raison de la haute teneur en souveraineté des services publics auxquels ils appartiennent. (militaires (loi du 13 juillet 1972), policiers (loi du 28 septembre 1948)...

Les agents d'autres services publics peuvent faire l'objet, dans le cadre de l'instauration d'un service minimum, d'une mesure de réquisition. Il appartient aux responsables des services en cause de désigner les agents devant rester en fonction malgré la grève. Ces agents peuvent occuper des fonctions d'autorité et de responsabilité. Il peut aussi s'agir de simples agents d'exécution. Un agent dont la présence est jugée indispensable pour assurer le service minimum commet une faute disciplinaire en refusant de rester à son poste et d'y accomplir sa tâche.

Enfin, il convient de préciser que le législateur a imposé un cadre juridique précis pour le déclenchement d'une grève. Il a notamment imposé le dépôt d'un préavis. Dans le secteur public, le préavis doit être adressé à l'autorité hiérarchique cinq jours francs avant le déclenchement de la grève et doit émaner d'une organisation syndicale représentative à l'échelon national.

1.1.2 La démission des agents chargés des services publics locaux et le principe de continuité

En cas de démission d'un agent affecté à un service public, ce dernier doit continuer à assurer son activité professionnelle jusqu'à ce que sa démission soit acceptée par l'autorité normalement investie du pouvoir de nomination. S'il quitte son poste avant cette acceptation, l'agent est en situation d'abandon de poste car il porterait atteinte à la continuité du service public.

1.1.3 Les collaborateurs occasionnels et la continuité des services publics locaux

Les autorités responsables des services publics locaux peuvent avoir recours à des collaborateurs occasionnels ou à des bénévoles alors mêmes qu'il n'existerait aucun lien juridique (voir CE, 22 novembre 1946, commune de Saint-Priest-la-Plaine, rec. p.279). Sont considérés

comme collaborateurs occasionnels ou bénévoles du service publics les personnes remplissant les conditions suivante:

- **participation désintéressée à une mission de service public.** De nombreux exemples jurisprudentiels peuvent être donnés: feu d'artifice tiré lors d'une fête locale, lutte contre les fléaux naturels, concours apporté à la lutte contre l'incendie, etc.
- **participation effective à la mission de service public.** L'intervention du bénévole doit l'associer directement au fonctionnement même du service public et doit excéder la simple contribution que tout service public exige de ses usagers (voir CE, 27 octobre 1961, Kormann, rec. p.602).
- **Participation sollicitée par l'autorité administrative.** Toutefois, il convient de préciser que cette exigence disparaît en cas d'urgence. Ainsi, un baigneur qui porte secours à une personne qui se noie n'a pas au préalable, pour être considéré comme collaborateur occasionnel du service public, de demander l'autorisation d'intervenir à la personne chargée des secours.

1.2 Le principe de continuité et les contrats administratifs dans les services publics locaux.

Le principe de continuité permet au concédant d'imposer au concessionnaire une modification unilatérale des clauses du contrat et des documents qui lui sont annexés qui ne seraient plus adaptées à un fonctionnement continu du service public.

Si le contrat de concession ne permet plus une gestion du service public en conformité avec le principe de continuité, la résiliation du contrat de délégation de service public est possible.

2) Les services publics locaux et le principe d'égalité

Ce principe d'égalité trouve à s'appliquer au niveau de l'accès aux services publics locaux (2.1) et au niveau du fonctionnement des services publics locaux (2.2).

2.1 Le principe d'égalité dans l'accès aux services publics locaux

Le principe d'égalité ne prend en compte ici que des candidats- usagers pour lesquels plusieurs situations peuvent se présenter:

- **Il existe des services publics sans discriminations juridiques entre les candidats – usagers.** Il s'agit principalement des services publics industriels et commerciaux (parkings, restaurants, etc. organisés par les collectivités locales).
- **Il existe des services publics où il peut y avoir des situations de fait qui imposent des discriminations juridiques entre les candidats – usagers.** La location d'un équipement communal ne peut se faire qu'en fonction de sa capacité d'accueil. Ainsi, une commune peut être conduite à refuser la mise à disposition de cet équipement à une association alors qu'elle l'aurait accordée à une autre précédemment.
- **Il existe des services publics soumis à des conditions d'accès contraignantes** et l'égalité d'accès doit alors s'appliquer entre les candidats – usagers remplissant ces conditions. A titre d'exemple, l'accès au service public de l'enseignement supérieur n'est possible qu'aux titulaires de certains diplômes.

2.2 Le principe d'égalité dans le fonctionnement des services publics locaux

Selon un arrêt de principe du Conseil d'État, Denoyez et Chorques, 10 mai 1974, le principe d'égalité face au fonctionnement des services publics locaux n'interdit nullement, bien au contraire, de traiter de façon différente les usagers d'un même service public dès lors qu'une des conditions suivantes est satisfaite:

- il existe entre les usagers des différences de situation appréciables permettant de les répartir en plusieurs catégories
- il existe une loi prévoyant un aménagement du principe d'égalité.
- Il existe une nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service.

Ce principe trouve sa principale application en matière de tarifs des services publics locaux. Ainsi, ont été reconnues légales les discriminations suivantes :

- légalité de tarifs différents appliqués à des usagers d'un cabinet dentaire municipal selon qu'ils sont ou non assurés sociaux ou bénéficiaires de l'assistance médicale gratuite (voir CE, 20 novembre 1964, Ville de Nanterre).
- légalité d'un tarif préférentiel consenti aux contribuables domiciliés dans la commune dès lors que le budget communal prend en charge une partie du coût de la prestation pour la cantine scolaire (voir CE, 5 octobre 1984, préfet, Corep de l'Ariège, rec. p.315), pour les crèches et haltes-garderies (voir CE, 31 mai 1985, commune d'Aubagne), pour le conservatoire municipal de musique (CE, 31 mai 1985, commune de La Ciotat).
- légalité de tarifs différents en matière de distribution d'eau potable suivant la consommation respective des usagers (voir CE, 28 janvier 1983, Paraiso, rec. p.606)

Enfin, il convient d'indiquer que dès lors que l'autorité organisatrice du service public a décidé de créer différentes catégories d'usagers, il lui est

impossible, sans violer le principe d'égalité, de procéder à des discriminations entre les usagers appartenant à une même catégorie.

3) Les services publics locaux et le principe de mutabilité

Afin d'assurer en permanence la satisfaction de l'intérêt général, les services publics locaux doivent suivre l'évolution des besoins et s'adapter en vue d'une efficacité constante. Dans ce cadre certaines obligations s'imposent aux autorités organisatrices de services publics locaux :

- Elles ne peuvent jamais renoncer, pour l'avenir, à créer ou à supprimer un service public (voir CE, 9 mars 1951, Ville de Villefranche-sur-Saône, rec. p.144),
- Elles doivent prendre les mesures d'adaptations du service public permettant d'assurer un accès normal de l'utilisateur au service public et elles ne sauraient adapter le service public de telle façon que soit compromis cet accès normal (voir CE, 25 juin 1969, Vincent).
- Elles peuvent, sans effet rétroactif, modifier, dans les limites de leur compétence, les règles d'organisation et de fonctionnement des services publics locaux (voir CE, 25 juin 1948, Sté du Journal l'Aurore).

La justice administrative

Les juridictions administratives sont chargées de régler les litiges entre les particuliers et les administrations à la différence des juridictions judiciaires qui doivent trancher les litiges entre particuliers et sanctionner les infractions à la loi pénale. La justice administrative est organisée à travers 3 échelons de juridictions :

I/ LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

I.1) L'organisation des tribunaux administratifs

Les tribunaux administratifs ont été créés en 1953. Ils ont succédé, avec de profonds changements, aux conseils de préfecture qui avaient été créés dans chaque département par la loi du 28 pluviôse an VIII. Voici la liste des tribunaux administratifs ainsi que leurs ressorts : Article R 221-3 du Code de justice administrative : Les sièges et les ressorts des tribunaux administratifs sont fixés comme suit :

Amiens :

Aisne, Oise, Somme

Bastia :

Corse du Sud, Haute-Corse

Besançon :

Doubs, Jura, Haute-Saône, territoire de Belfort

Bordeaux :

Dordogne, Gironde, Lot-et-Garonne

Caen :

Calvados, Manche, Orne

Cergy-Pontoise :

Seine-Saint-Denis, Val-d'Oise

Châlons-en-Champagne :

Ardenne, Aube, Marne, Haute-Marne

Clermont-Ferrand :

Allier, Cantal, Haute-Loire, Puy-de-Dôme

Dijon :

Côte-d'Or, Nièvre, Saône-et-Loire, Yonne

Grenoble :

Drôme, Isère, Savoie, Haute-Savoie

Lille :

Nord, Pas-de-Calais

Limoges :

Corrèze, Creuse, Haute-Vienne, Indre

Lyon :

Ain, Ardèche, Loire, Rhône

Marseille :

Alpes-de-Haute-Provence, Hautes-Alpes, Bouches-du-Rhône, Vaucluse

Melun :

Seine-et-Marne, Val-de-Marne

Montpellier :

Aude, Gard, Hérault, Lozère, Pyrénées-Orientales

Nancy :

Meurthe-et-Moselle, Meuse, Vosges

Nantes :

Loire-Atlantique, Maine-et-Loire, Mayenne, Sarthe, Vendée

Nice :

Alpes-Maritimes, Var

Orléans :

Cher, Eure-et-Loir, Indre-et-Loire, Loir-et-Cher, Loiret

Paris :

ville de Paris, Hauts-de-Seine

Pau :

Gers, Landes, Pyrénées-Atlantiques, Hautes-Pyrénées

Poitiers :

Charente, Charente-Maritime, Deux-Sèvres, Vienne

Rennes :

Côtes-d'Armor, Finistère, Ille-et-Vilaine, Morbihan

Rouen :

Eure, Seine-Maritime

Strasbourg :

Moselle, Bas-Rhin, Haut-Rhin

Toulouse :

Ariège, Aveyron, Haute-Garonne, Lot, Tarn, Tarn-et-Garonne

Versailles :

Essonne, Yvelines

Basse-Terre :

Guadeloupe

Cayenne :

Guyane

Fort-de-France :

Martinique

Mamoudzou :

Mayotte

Saint-Denis :

Réunion, Terres australes et antarctiques françaises

Saint-Pierre :

Saint-Pierre-et-Miquelon

Papeete :

Polynésie française

Nouvelle-Calédonie :

Nouvelle-Calédonie

(Décr. n° 2002-547 du 19 avr. 2002, art. 12) « Toutefois, le ressort du tribunal administratif de Melun comprend l'intégralité de l'emprise de l'aérodrome de Paris-Orly et celui du tribunal administratif de Cergy Pontoise l'intégralité de l'emprise de l'aérodrome de Paris-Charles-de-Gaulle. »

Les tribunaux administratifs sont composés de présidents de chambre, et de conseillers qui exercent les fonctions de rapporteur ou de commissaire du gouvernement. Les magistrats sont assistés par des agents de greffe qui assurent notamment la transmission des mémoires et pièces entre les parties et la notification des décisions rendues.

I.2) Le rôle des tribunaux administratifs

Les tribunaux administratifs sont les juges administratifs de droit commun en premier ressort des litiges entre les particuliers et les administrations. Ainsi, les tribunaux administratifs sont compétents pour l'ensemble du contentieux des actes des collectivités locales. C'est eux qui interviennent notamment depuis la loi du 2 mars 1982 dans le cadre des déférés préfectoraux. Sur la forme, les recours qui lui sont adressés relèvent pour l'essentiel de deux catégories : les recours pour excès de pouvoir et les recours de pleine juridiction. Enfin, sur le plan quantitatif, les tribunaux administratifs ont enregistré en 1999, 117 429 affaires nouvelles, en ont réglé 112 206 et ont toujours en stock 209 247 affaires.

En plus de leur fonction juridictionnelle, les tribunaux administratifs peuvent être appelés, à titre consultatif, à donner leur avis sur les questions qui leur sont soumises par les préfets de leur ressort. Ils sont conduits à intervenir dans le cadre de la procédure des autorisations de plaider prévue aux articles L 2132-5 et suivants du Code général des collectivités territoriales. Selon ces articles, tout contribuable inscrit au rôle de la commune a le droit d'exercer, tant en demande qu'en défense, à ses frais et risques, avec l'autorisation du tribunal administratif, les actions qu'il croit appartenir à la commune, et que celle-ci, préalablement appelée à en délibérer, a refusé ou négligé d'exercer. Ils peuvent, selon la loi du 6 janvier 1986, exercer des missions de conciliation. Enfin, les Présidents des tribunaux administratifs sont amenés à désigner dans certains cas les commissaires enquêteurs pour les enquêtes publiques.

II/ LES COURS ADMINISTRATIVES D'APPEL

II.1) L'organisation des cours administratives d'appel

Les cours administratives d'appel ont été créées par la loi du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif. Elles sont au nombre de 7 et siègent à Douai, Bordeaux, Lyon, Nancy, Nantes, Marseille et Paris.

La cour compétente est celle dans le ressort (territoire) duquel se trouve le tribunal administratif dont il est contesté le jugement :

Article R 221-7 du Code de justice administrative :

«Les sièges et les ressorts des cours administratives d'appel sont fixés comme suit :

Bordeaux :

ressorts des tribunaux administratifs de Bordeaux, Limoges, Montpellier, Pau, Poitiers Toulouse, Basse-Terre, Cayenne, Fort-de France, Mamoudzou, Saint-Denis de La Réunion et Saint-Pierre-et-Miquelon

Douai :

ressorts des tribunaux administratifs d'Amiens, Lille, Rouen

Lyon :

ressorts des tribunaux administratifs de Clermont-Ferrand, Dijon, Grenoble, Lyon

Marseille :

ressorts des tribunaux administratifs de Bastia, Marseille, Montpellier, Nice

Nancy :

ressorts des tribunaux administratifs de Besançon, Châlons-en-Champagne, Nancy, Strasbourg

Nantes :

ressorts des tribunaux administratifs de Caen, Nantes, Orléans, Rennes

Paris :

ressorts des tribunaux administratifs de Cergy, Melun, Paris, Versailles, Nouméa et Papeete »

II.2) Le rôle des cours administratives d'appel

Les cours administratives d'appel ont pour mission de juger en appel une grande partie des jugements des tribunaux administratifs de leur ressort. Elles sont ainsi compétentes pour les recours dits de « plein contentieux » (affaires fiscales, responsabilité des collectivités publiques, contentieux relatifs aux contrats) et les recours pour excès de pouvoir contre une décision non réglementaire. En revanche, elles ne sont pas compétentes pour les appels concernant les litiges relatifs aux élections cantonales et municipales, aux arrêtés de reconduite à la frontière, aux

recours en appréciation de légalité, et aux recours pour excès de pouvoir contre les actes réglementaires, qui relèvent du Conseil d'État.

III/ LE CONSEIL D'ÉTAT

III.1) L'organisation et la composition du Conseil d'État

III.1.1. L'organisation du Conseil d'État

Au Moyen âge, la curia regis, constituée de grands personnages proches du roi, aidait celui-ci dans le gouvernement du royaume et dans l'exercice de la justice. Aux XIII^e et XIV^e siècles, elle se subdivisa en diverses instances : notamment le Parlement, chargé d'une partie de la justice, la Chambre des comptes, qui avait une fonction comptable, et surtout le Conseil du roi. Ce dernier était le lieu où le roi prenait conseil. Mais il y exerçait aussi son pouvoir justicier, si bien qu'on distingua plus tard la justice retenue, au Conseil, et la justice déléguée, au Parlement. Sous l'Ancien Régime, le Conseil du roi se réunit en diverses sessions, différentes par le nom, les membres et les affaires traitées. C'est seulement sous Louis XIV que l'organisation fut clarifiée et que l'on put discerner l'ancêtre du Conseil d'État actuel. Il s'agissait du Conseil d'État privé, finances et direction qui réglait les problèmes administratifs et de contentieux. Finalement, il faudra attendre l'article 52 de la Constitution du 22 frimaire an VIII (13 décembre 1799) qui institua le Conseil d'État. Il reçut alors une double mission administrative (participer à la rédaction des textes les plus importants) et contentieuse (résoudre les litiges liés à l'administration). Dirigé aujourd'hui, dans la pratique, par le Vice-président du Conseil d'État, il est composé de 6 sections (cinq sections administratives et une section du contentieux).

III.1.2 La composition du Conseil d'État

Le Vice-Président du Conseil d'État :

Le Conseil d'État est présidé, en théorie, par le Premier ministre, suppléé par le Garde des Sceaux. En pratique, cette présidence reste très théorique et celui qui est à la tête du Conseil d'État est le Vice-Président du Conseil d'État. Le Vice-Président du Conseil d'État est nommé par un décret du Président de la République pris en conseil des ministres, parmi les conseillers d'État ou les présidents de sections. Traditionnellement, le Vice-Président du Conseil d'État se trouve placé, dans l'ordre protocolaire, au premier rang des autorités civiles et militaires, au plus haut poste de la fonction publique.

Le Vice-Président préside l'Assemblée du contentieux, la formation contentieuse la plus solennelle du Conseil d'État, ainsi que l'Assemblée générale et la commission permanente, compétentes en matière consultative. Par ailleurs, il est, de droit, président du conseil d'administration de l'ENA et du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

Les Vice-Présidents du Conseil d'État depuis la Libération

1944-1960 - **René Cassin**

1960-1971 - **Alexandre Parodi**

1971-1979 - **Bernard Chenot**

1979-1981 - **Christian Chavanon**

1981-1982 - **Marc Barbet**

1982-1987 - **Pierre Nicolay**

1987-1995 - **Marceau Long**

Depuis le 24 avril 1995 : **Renaud Denoix-de-Saint-Marc**

Les membres du Conseil d'État :

Le recrutement des membres du Conseil d'État se fait de deux façons :

Par concours : Cinq à sept postes d'auditeurs sont proposés chaque année aux élèves qui achèvent leur scolarité à l'École nationale d'administration. Ils sont généralement choisis par les élèves classés parmi les

premiers au concours. Recrutés par concours, les auditeurs deviennent, par avancement, maîtres des requêtes après environ trois ans de carrière, puis conseillers d'État environ douze ans plus tard.

Par le tour extérieur: Un maître des requêtes sur quatre est nommé par le gouvernement. Les intéressés doivent être âgés de 30 ans au moins et avoir accompli 10 ans de service public.

Un quart de ces nominations est réservé aux membres du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. Un conseiller d'État sur trois est nommé selon la même procédure, avec pour seule condition celle d'être âgé d'au moins 45 ans. Une nomination sur six est réservée aux membres du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. Les nominations au tour extérieur sont soumises à l'avis du Vice-Président du Conseil d'État.

La carrière des membres du Conseil d'État

Les membres du Conseil d'État changent souvent d'affectation au cours de leur carrière que ce soit au sein du Conseil d'État ou l'extérieur:

Au sein du Conseil d'État: La plupart des fonctions peuvent être exercées par les membres quel que soit leur grade: Peuvent être rapporteurs, tant à la Section du contentieux que dans les sections administratives, les auditeurs, les maîtres des requêtes, les conseillers d'État, voire, dans certains cas, par des présidents de section. Peuvent être commissaire du gouvernement des auditeurs, des maîtres des requêtes (règle générale) et des conseillers d'État. En revanche, les fonctions d'assesseur et de président de sous-section ne peuvent être assurées que par des conseillers d'État.

A l'extérieur: Les carrières des membres du Conseil d'État à l'extérieur de l'institution peuvent prendre différentes directions:

- la mise à la disposition du Président de la République, du Premier ministre ou des membres du gouvernement pour exercer des fonctions au sein de leur cabinet;
- le détachement pour occuper des fonctions au sein de l'administration, comme des fonctions de préfet, d'ambassadeur, de directeur d'administration centrale;
- la disponibilité pour exercer des fonctions dans le secteur privé.

III.2) Le rôle du Conseil d'État

III.2.1 La mission première du Conseil d'État: juge suprême des juridictions administratives

Le Conseil d'État rend environ 11000 décisions juridictionnelles par an (10988 en 1999). Les compétences juridictionnelles du Conseil d'État le Conseil d'État est conduit à intervenir:

- en tant que juge de cassation pour juger les pourvois formés contre les arrêts rendus par les cours administratives d'appel (créées par la loi du 31 décembre 1987) et contre les décisions

juridictionnelles des juridictions administratives spécialisées. Ainsi, tous les litiges qui impliquent une personne publique (l'État, les régions, les départements, les communes, les établissements publics) ou une personne privée chargée d'un service public (comme les ordres professionnels, les fédérations sportives) relèvent (sauf si une loi en dispose autrement) de la compétence des juridictions administratives et donc, en dernier ressort, du Conseil d'État. A l'instar de la Cour de Cassation dans l'ordre judiciaire, le Conseil d'État peut donc assurer, en tant que juge suprême des juridictions administratives, l'unité de la jurisprudence sur le plan national.

- en tant que juge d'appel pour connaître des appels formés contre les jugements des tribunaux administratifs rendus en matière d'élections municipales et cantonales, de reconduite à la frontière et en appréciation de légalité;
- en tant que juge de premier et dernier ressort, pour juger les requêtes formées notamment contre les décrets, les actes réglementaires des ministres, les décisions prises par des organismes collégiaux à compé-

tence nationale (depuis le jury d'un concours national jusqu'au Conseil supérieur de l'audiovisuel), le contentieux des élections régionales ou européennes.

Les décisions rendues par le Conseil d'État statuant au contentieux sont souveraines et ne sont

donc susceptibles d'aucun recours (sauf certaines voies de recours exceptionnelles comme le

recours en révision ou le recours en rectification d'erreur matérielle).

L'organisation de la section du Contentieux du Conseil d'État

La fonction juridictionnelle du Conseil d'État est assurée en son sein par la Section du contentieux.

La Section du contentieux est subdivisée en dix sous-sections, comprenant chacune une douzaine de membres: un président, deux assesseurs, deux commissaires du gouvernement, et des rapporteurs.

La procédure applicable

Toutes les affaires soumises à la section du Contentieux ne sont pas rendues par le même type de formation de jugement, cela va dépendre de l'importance de l'affaire. Il existe quatre niveaux différents de formations de jugement au sein du Conseil d'État: la sous-section jugeant seule, les sous-sections réunies, la Section du contentieux et l'Assemblée du contentieux. Par ailleurs, certaines décisions peuvent être rendues par ordonnances du président de la section ou des présidents des sous-sections (requêtes irrecevables, désistement, etc.).

En revanche, toutes les requêtes présentées au Conseil d'État suivent le même cheminement et la même procédure devant la juridiction de jugement

Le cheminement de la requête:

- 1 Dépôt de la requête
- 2 Instruction de la requête
- 3 Affectation à un rapporteur
- 4 Affectation à un réviseur
- 5 Passage en séance d'instruction
- 6 Affectation à un commissaire du Gouvernement
- 7 Jugement
- 8 Lecture de l'Arrêt

La procédure devant la juridiction de jugement:

Le déroulement d'une séance de jugement comporte deux temps bien distincts: la séance

publique et la séance non publique: le délibéré. *La séance publique:*

Pour chaque affaire inscrite au rôle de la séance, la même procédure est observée:

- 1 Intervention du président de la juridiction
- 2 Intervention du secrétaire de la séance
- 3 Intervention du rapporteur
- 4 Intervention éventuelle des avocats
- 6 Conclusion du commissaire du gouvernement

Le délibéré:

Le délibéré débute par la lecture par le rapporteur aux membres de la formation de jugement du projet de décision adopté par la sous-section en séance d'instruction (en sous-section jugeant seule il donne lecture de son projet). Ensuite, La discussion s'engage entre les membres de la formation de jugement afin d'aboutir à l'adoption d'une décision, décision qui peut donner lieu à un vote. A l'issue de la séance, le rapporteur corrige le projet en fonction de ce qui a été adopté. La décision est ensuite signée par le président, le rapporteur et le secrétaire.

III.2.2 L'autre mission du Conseil d'État: conseiller du gouvernement

Le Conseil d'État joue un rôle de conseiller du gouvernement à travers ses sections administratives. Dans certaines hypothèses, sa consultation par le gouvernement est obligatoire; dans d'autres, elle est soumise à la volonté de ce dernier.

La consultation obligatoire du Conseil d'État

En vertu de l'article 39 de la Constitution, le Conseil d'État est obligatoirement saisi de tous les projets de loi, avant leur adoption par le Conseil

des ministres et leur dépôt devant le Parlement. En vertu de l'article 38 de la Constitution, il doit être saisi des projets d'ordonnance avant leur adoption par le Conseil des ministres. Enfin, les décrets en Conseil d'État ne peuvent être pris ou modifiés qu'après la saisine du Conseil d'État.

Le gouvernement n'est pas tenu de suivre l'avis du Conseil d'État, mais il ne peut édicter que le texte adopté par le Conseil d'État ou le projet soumis à ce dernier par le gouvernement.

Depuis la révision de la Constitution en date du 25 juin 1992 (article 88-4), le Conseil d'État est saisi de tous les projets d'actes communautaires qui sont adressés au gouvernement français par la Commission européenne afin qu'il indique si les dispositions envisagées relèveraient, si elles étaient prises par des autorités françaises, du domaine de la loi au sens de l'article 34 de la Constitution. Si tel est le cas, le projet d'acte est transmis au Parlement français pour avis.

La consultation facultative du Conseil d'État

Dans toutes les autres hypothèses, la consultation du Conseil d'État n'est pas obligatoire mais le gouvernement peut toujours soumettre un texte au Conseil d'État afin qu'il donne son avis.

Par ailleurs, le gouvernement peut soumettre au Conseil d'État une question qui pose un problème juridique particulier afin qu'il l'éclaire. Ce fut par exemple le cas en 1989 lorsque, pour la première fois, s'est posée

la question de la compatibilité du port du foulard dit islamique avec le principe de laïcité de l'école publique.

MINI GLOSSAIRE

Commissaire du gouvernement: Terme ancien hérité du XIX^e siècle – le Commissaire du gouvernement est un membre de la juridiction chargé de faire connaître, en toute indépendance, son appréciation, qui doit être impartiale, sur les circonstances de fait de l'espèce et les règles de droit applicables, ainsi que son opinion sur les solutions qu'appelle, suivant sa conscience, le litige soumis à la juridiction à laquelle il appartient. Ayant pris

publiquement position, le commissaire du gouvernement ne prend ensuite pas part à la délibération.

Rapporteur: magistrat chargé de l'instruction du dossier; il lui appartient de rédiger un projet de jugement ou d'arrêt et une note explicative. Lors du jugement, il siège avec voix délibérative pour les affaires qu'il a rapportées.

Requête: document par lequel un requérant demande au tribunal l'annulation d'une décision, l'attribution d'une indemnité, la suppression d'une imposition... Dans ce document le requérant doit également présenter ses moyens.

Rôle: liste des affaires inscrites à l'audience et qui vont être jugées.

Documents

I/ ACTIVITÉ JURIDICTIONNELLE

Statistiques

Tableau 1

Affaires et décisions rendues par le Conseil d'État^(a)

	1997	1998	1999	2000	2001
Affaires enregistrées	7 193 (8 314)	8 427 (10 232)	12 330 (12 747)	12 274 (12 800)	12 642 (12 793)
Décisions rendues^(b)	11 228 (11 228)	9 450 (10 450)	10 988 (13 551)	12 236 (13 837)	12 553 (13 155)

(a) Les chiffres donnés entre parenthèses incluent les séries.

(b) Y compris les décisions qui ne règlent pas définitivement un dossier: celles-ci atteignent en 2001 73 (soit 13 082 décisions rendues en 2001 qui règlent définitivement un dossier).

Tableau 2

Affaires enregistrées, réglées et en instance à la fin de la période considérée

Conseil d'État, Cours administratives d'appel et Tribunaux administratifs⁽²⁾

	Conseil d'État		Cours administratives d'appel		Tribunaux administratifs	
	2000	2001	2000	2001	2000	2001
Affaires enregistrées	12 274 (12 800)	12 642 (12 793)	16 540 (17 803)	15 375 (17 468)	113 059 (126 410)	123 354 (134 560)
Affaires réglées	12 159 (13 760)	12 480 (13 082)	12 906 (15 536)	12 928 (15 105)	118 991 (130 249)	120 773 (132 799)
Affaires restant en instance	10 159 (10 946)	10 227 (10 549)	37 723 (40 347)	40 073 (42 743)	201 534 (222 186)	203 303 (223 162)

(a) Les chiffres donnés entre parenthèses incluent les séries.

(b) Le stock, qui est donné à titre indicatif, ne résulte pas d'un inventaire direct.

Tableau 3

Affaires enregistrées et décisions rendues par matière le (Conseil d'État)

Matière	Affaires enregistrées 2001	Décisions rendues 2001
Agriculture	130	214
Aide sociale	82	48
Armées	33	35
Collectivités territoriales	172	106
Comptabilité publique	14	16
Contentieux fiscal	599	619
Culture	14	5
Décorations	3	2
Domaine-voirie	67	56
Droits des personnes et libertés publiques	150	128
Économie	86	51
Éducation, Recherche	153	621
Élections	751	215
Environnement	152	93
Établissements publics	15	15
Étrangers	4 161	4 979
Expropriation	66	66
Fonctionnaires et agents publics	955	785
Juridictions	45	45
Logement	84	51
Marchés et contrats	114	103
Pensions	212	118
Police	105	135
Postes et télécommunications	56	72
Professions	455	481
Radiodiffusion et télévision	37	33
Rapatriés	5	7
Santé publique	129	146
Sécurité sociale et mutuelles	97	77
Sport	39	35
Transports	32	42
Travail	176	150
Travaux publics	67	43
Urbanisme et aménagement	315	235
Divers	5	1

(a) À l'exclusion des ordonnances du président de la section du Contentieux prises au titre des articles R. 351-1 et suivants du Code de justice administrative et des recours contre les décisions du bureau d'aide juridictionnelle.

Tableau 4

Affaires enregistrées (sauf séries) d'après le mode de saisine du Conseil d'État

Mode de saisine du conseil	2000		2001	
	Nbre	%	Nbre	%
Premier ressort	3 292	26,8	2 738	21,7
Appels des jugements des tribunaux administratifs	2 207	18	3 083	24,4
Cassation des arrêts des cours administratives d'appel	1 775	14,5	1 865	14,7
Autres cassations	1 706	13,9	2 024	16
Renvoi des tribunaux et des cours (compétence et connexité)	2 995	24,1	2 471	19,5
Demande d'avis (art. L. 113-1 du Code de justice administrative)	13	0,1	8	0,1
Divers	326	2,6	453	3,6
Total	12 274	100	12 642	100

Tableau 5

Affaires réglées (sauf séries) par les différentes formations du Conseil d'État

	2000	2001
Assemblée du contentieux	21	36
Section du contentieux	41	41
Sous-sections réunies	1 875	1 741
Sous-section jugeant seule	4 490	4 372
Décision du président de la section du contentieux (contentieux de la reconduite à la frontière)	921	1 237
Ordonnances du juge des référés	-	349
Ordonnances du président de la section du contentieux prises au titre des articles R. 351-1 et suivants du Code de justice administrative et des recours contre les décisions du bureau d'aide juridictionnelle	3 790	3 313
Ordonnances des présidents de sous-section	1 021	1 391
Total	12 159	12 480

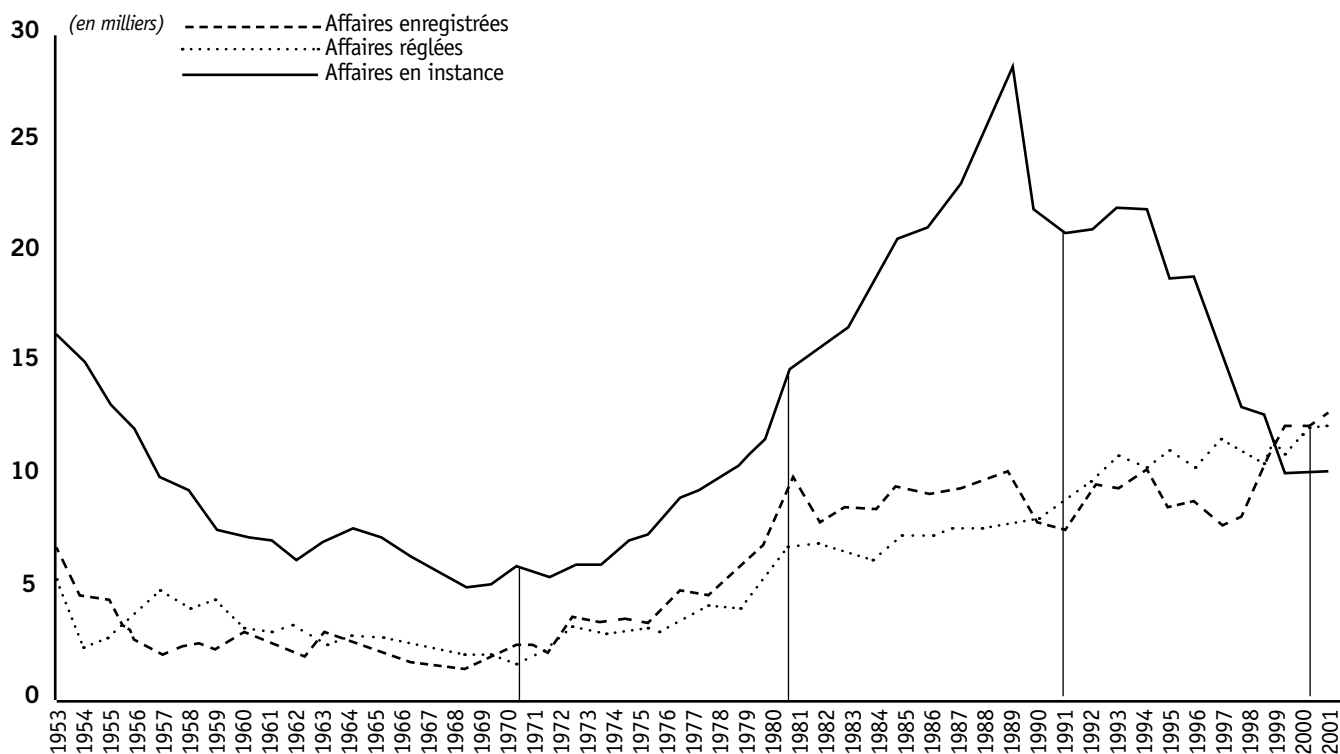
Tableau 6

Durée des instances devant le Conseil d'État pour les décisions rendues

	2000		2001	
	(a)	(b)	(a)	(b)
Moins de 1 an	45 %	25 %	48 %	32 %
Entre 1 et 2 ans	37 %	50 %	34 %	44 %
Entre 2 et 3 ans	10 %	14 %	13 %	18 %
Plus de 3 ans	8 %	11 %	5 %	6 %

(a) Ensemble des décisions rendues (sauf séries)

(b) Déduction faite de celles des ordonnances du président de la section du contentieux prises au titre des articles R. 351-1 et suivants du Code de justice administrative et des recours contre les décisions du bureau d'aide juridictionnelle.



II/ ACTIVITÉ CONSULTATIVE

Récapitulatif des statistiques pour 2001

Tableau 1

Activité de l'ensemble des formations administratives du Conseil d'État

	Section de l'intérieur	Section des finances	Section des travaux publics	Section sociale	Commission permanente	Total	Dont assemblée générale
Lois	10	57	7	9	2	85	83
Ordonnances	1	1	3	13	2	20	18
Lois du pays		5	2	-	12	-	
Décrets art. 37 et autres	135	204	127	121	-	587	5
Décrets indiv.	241	117	65	139	-	562	-
Avis	7	-	1	-	-	8	1
Total	394	384	205	287	4	1274	107

Tableau 2

Évolution de l'activité des formations administratives au cours des cinq dernières années

	1997	1998	1999	2000	2001
Loi, ordonnances et lois de pays	89	125	97	112	117
Décrets art. 37	632	547	557	617	587
Décrets indiv. Arrêtés & décisions	684	758	523	583	562
Avis	35	14	18	29	8
Total	1440	1444	1195	1341	1274

III/ L'ACTIVITÉ DES TRIBUNAUX ET DES COURS ADMINISTRATIVES D'APPEL

Les résultats statistiques de l'année 2001 permettent de relever que les tribunaux administratifs, malgré l'accroissement du contentieux qui leur a été soumis, sont parvenus à stabiliser leur situation. Celle-ci n'en demeure pas moins délicate au regard des objectifs de réduction du nombre d'affaires en instance et des délais de jugement.

Les cours administratives d'appel, malgré une baisse du nombre d'affaires enregistrées, ont encore vu leur stock progresser. Ce stock, comme les délais de jugement, atteignent désormais un niveau critique, de telle sorte qu'une augmentation de la capacité de jugement de ces juridictions, tant par un renforcement de leurs moyens que par des réformes de procédure, doit être rapidement mise en œuvre.

L'activité des tribunaux administratifs en 2001

Affaires enregistrées

En 2001, le nombre des affaires nouvelles a continué de progresser en données brutes, avec 6,4 % d'entrées supplémentaires. La tendance, observée depuis plus de 5 ans, d'une augmentation annuelle moyenne de 6 % du contentieux est ainsi confirmée.

D'une manière plus inquiétante encore, on constate également une hausse des entrées en données corrigées des séries, à hauteur de 9,1 %, alors que les entrées nettes avaient connu deux années consécutives de baisse depuis 1999. Cette évolution s'explique certes en partie par la tenue en 2001 des élections locales. Mais celles-ci n'ont représenté que moins de 4500 requêtes, alors que ce sont 10295 affaires supplémentaires qui ont été enregistrées par les tribunaux administratifs cette année par rapport à 2000.

Affaires réglées

Le nombre d'affaires jugées, qui avait subi une forte hausse en 2000, continue de progresser, mais dans une moindre proportion, puisque l'augmentation n'est cette année, en données nettes, que de 1,5 %. Cette légère progression a cependant permis de maintenir à 98 % le ratio des affaires traitées sur les affaires enregistrées, alors même que les tribunaux administratifs ont dû faire face à une augmentation importante des entrées.

Affaires en instance

La progression du stock des affaires en instance s'est limitée à 0,9 % en 2001 en données nettes; celui-ci représente aujourd'hui plus de 203000 dossiers.

Le délai théorique d'élimination du stock s'est stabilisé en 2001 et s'établit à 1 an et 8 mois

Le délai moyen de jugement des affaires, calculé hors référés s'élève pour sa part à 1 an 9 mois et 19 jours.

Les référés

L'année 2001 a été marquée par l'entrée en vigueur de la loi du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives. Les résultats statistiques témoignent du succès de cette réforme.

S'agissant des référés prévus par l'article L. 521-1 du Code de justice administrative, dits «référés-suspension», les tribunaux administratifs ont enregistré 7389 requêtes en 2001, soit une progression de près de 40 % si on compare ce chiffre avec le nombre d'affaires relatives à des demandes de sursis à exécution ou de suspension enregistrées en 2000. Ces requêtes ont été jugées dans un délai moyen de 26 jours.

La procédure dite du «référé-injonction», instituée par l'article L. 521-2 du même code a fait l'objet de 781 requêtes, pour lesquelles le délai moyen de jugement s'est établi, délai de notification compris, à 5 jours.

Évolution constatée en 2001 dans les tribunaux administratifs

Affaires enregistrées	Données brutes			Données nettes		
	2000	2001	Évolution 2001/2000	2000	2001	Évolution 2001/2000
TA de métropole	122526	129750	5,9 %	109443	118726	8,5 %
TA d'outre-mer	3884	4810	23,8 %	3616	4628	28,0 %
Total	126410	134560	6,4 %	113059	123354	9,1 %

Affaires traitées	Données brutes			Données nettes		
	2000	2001	Évolution 2001/2000	2000	2001	Évolution 2001/2000
TA de métropole	125341	128408	2,4 %	114920	116636	1,5 %
TA d'outre-mer	4908	4391	-10,5 %	4071	4137	1,6 %
Total	130249	132799	2,0 %	118991	120773	1,5 %

Affaires en instance	Données brutes			Données nettes		
	2000	2001	Évolution 2001/2000	2000	2001	Évolution 2001/2000
TA de métropole	216030	216826	0,4 %	196245	197611	0,7 %
TA d'outre-mer	6156	6336	2,9 %	5289	5692	7,6 %
Total	222186	223162	0,4 %	201534	203303	0,9 %

Statistiques des tribunaux administratifs

Juridictions	Affaires enregistrées en 2001		Affaires traitées en 2001		Affaires en stock au 31/12/2001	
	brut	net	brut	net	brut	net
Amiens	4423	2953	3152	2928	6554	5085
Bastia	1226	1226	1370	1370	1365	1365
Besançon	2086	1849	1969	1551	2325	1937
Bordeaux	3401	3218	4417	3903	4842	4531
Caen	2272	1867	1850	1744	1407	945
Cergy-Pontoise	6287	6148	3767	3722	8581	8424
Châlons-en-Champagne	2650	1993	2325	2019	4543	3355
Clermont-Ferrand	2163	1986	1934	1833	2361	1793
Dijon	3620	2921	3951	3945	3910	3161
Grenoble	4717	4442	4791	4183	6482	6113
Lille	6008	5660	6188	4901	8968	7989
Limoges	1656	1256	1510	1252	2460	2016
Lyon	6073	5849	6327	6161	9325	8648
Marseille	7555	7497	8135	8128	13785	13727
Melun	5741	4759	5030	4160	9453	6829
Montpellier	5756	5690	5152	5133	12191	12006
Nancy	2320	1883	1805	1630	1950	1486
Nantes	4556	4263	5681	5304	9208	8177
Nice	5916	5743	5578	5481	13287	12058
Orléans	4746	3001	3832	3081	5982	4129
Paris	19030	18872	18167	17930	42876	42224
Pau	2208	1872	2612	1919	3110	2634
Poitiers	3155	3145	3510	3445	2748	2746
Rennes	3884	3736	3898	3003	8123	7782
Rouen	3087	2696	2534	2241	5271	4830

Strasbourg	5333	4797	7660	4838	6250	5709
Toulouse	4699	4276	4110	3742	8361	7079
Versailles	5182	5128	7153	7089	11108	10833
Total métropole	129 750	118 726	128 408	116 636	216 826	197 611
Basse-Terre	793	793	690	581	2198	1906
Fort-de-France	564	535	477	471	1203	1004
Nouvelle-Calédonie	672	672	616	616	265	265
Papeete	901	749	786	711	619	466
Saint-Denis-de-la-Réunion	1028	1027	1077	1013	793	793
Cayenne	461	461	402	402	980	980
Mamoudzou	382	382	325	325	269	269
Saint-Pierre	9	9	18	18	9	9
Total outre-mer	4 810	4 628	4 391	4 137	6 336	5 692
Total général	134 560	123 354	132 799	120 773	223 162	203 303

L'activité des cours administratives d'appel en 2001

Affaires enregistrées

Après plusieurs années de forte progression, les affaires enregistrées dans les cours administratives d'appel connaissent pour la première fois en 2001 une diminution sensible, de 7 %, avec un peu moins de 15400 requêtes nouvelles en données corrigées des séries. Seule la cour administrative d'appel de Paris a vu s'accroître le nombre de ses entrées nettes en 2001, à hauteur de 4,3 %.

Affaires réglées

Le nombre d'affaires jugées se stabilise en 2001 à près de 13000 affaires en données nettes, chiffre comparable à celui de l'année précédente. L'impact de la création des nouvelles cours administratives d'appel de Marseille en 1997, puis de Douai en 1999, qui avait permis le doublement en cinq ans du nombre de dossiers réglés, tend donc naturellement à s'atténuer.

Cette stabilisation du nombre d'affaires jugées en 2001, alors que celui des entrées diminuait, a permis d'améliorer de 7 points le ratio des affaires traitées sur les affaires enregistrées, lequel atteint désormais 84 %.

Affaires en instance

En données corrigées des séries, le nombre global d'affaires en instance dans les cours administratives d'appel s'est encore accru de 6,2 %, dès lors que ces dernières ont globalement enregistré en 2001 près de 2500 affaires nouvelles de plus qu'elles n'ont pu en juger au cours de la même année.

Avec un nombre de dossiers en instance supérieur, en données nettes, à 40000 affaires, le délai théorique d'élimination du stock a franchi cette année la barre symbolique des 3 ans, pour s'établir à 3 ans et 1 mois. Le délai moyen de jugement s'aggrave également: il s'élève à 2 ans et 3 mois, contre 2 ans et 1 mois en 2000.

Ainsi les résultats statistiques de l'année confirment le caractère extrêmement préoccupant de la situation des cours administratives d'appel. Il est donc plus que jamais impératif de renforcer les effectifs des cours, tant par la création de nouveaux emplois budgétaires que par la mise en œuvre de dispositions visant à pourvoir les postes vacants dans certaines d'entre elles. En outre, on ne peut que regretter, du point de vue de la gestion des juridictions, que certaines mesures essentielles de la réforme du régime de l'appel proposé l'an dernier par le conseil d'État - et en particulier l'institution du ministère d'avocat obligatoire devant les

cours - n'aient pu aboutir. Il convient de former le vœu que ces mesures puissent être adoptées dans un proche avenir.

Enfin, la cour administrative d'appel de Paris, avec plus de 8400 dossiers en instance, détient le stock le plus important. Il devient donc aujourd'hui indispensable de créer une nouvelle cour en région parisienne, afin d'éviter l'engorgement de cette juridiction et de lui permettre de conserver une dimension comparable à celle des autres cours.

Activité des cours administratives d'appel en 2001

Affaires enregistrées	Données brutes			Données nettes		
	2000	2001	évolution 2001/2000	2000	2001	évolution 2001/2000
Bordeaux	3005	2824	-6,2 %	2884	2603	-9,7 %
Douai	1476	1217	-17,5 %	1307	1134	-13,2 %
Lyon	2749	2720	-1,1 %	2535	2296	-9,4 %
Marseille	2906	2730	-6,1 %	2785	2603	-6,5 %
Nancy	1602	1299	-18,9 %	1470	1204	-18,1 %
Nantes	2092	2323	11,0 %	1965	1785	-9,2 %
Paris	3973	4355	9,6 %	33594	3750	4,3 %
Total	17 803	17 468	-1,9 %	16 540	15 375	-7,0 %

Affaires traitées	Données brutes			Données nettes		
	2000	2001	évolution 2001/2000	2000	2001	évolution 2001/2000
Bordeaux	2157	2170	0,6 %	1932	2105	9,0 %
Douai	1476	1620	9,8 %	1294	1442	11,4 %
Lyon	1805	2322	28,6 %	1611	1729	7,3 %
Marseille	1707	1752	2,6 %	1691	1656	-2,1 %
Nancy	1241	1625	30,9 %	1118	1196	7,0 %
Nantes	2242	2231	-0,5 %	2057	1742	-15,3 %
Paris	4908	3385	-31,0 %	3203	3058	-4,5 %
Total	15 536	15 105	-2,8 %	12 906	12 928	0,2 %

Affaires en instance	Données brutes			Données nettes		
	2000	2001	évolution 2001/2000	2000	2001	évolution 2001/2000
Bordeaux	6200	6854	10,5 %	6044	6542	8,2 %
Douai	3219	2822	-12,3 %	3015	2695	-10,6 %
Lyon	6934	7297	5,2 %	6186	6724	8,7 %
Marseille	6099	7066	16,0 %	5930	6854	15,6 %
Nancy	5400	5028	-6,9 %	4734	4685	-1,0 %
Nantes	4162	4347	4,4 %	4034	4136	2,5 %
Paris	8343	9329	11,8 %	7780	8437	8,4 %
Total	40 347	42 743	5,9 %	37 723	40 073	6,2 %

Ces documents sont extraits de «Études et documents du Conseil d'État» N° 53, la documentation française, Paris 2002.

I - p. 57 à 58, p. 63.

II - p. 125.

III - p. 171 à 177.

Le service public hospitalier

L'hôpital est concerné, plus que tout autre sans doute, par l'ensemble des problématiques posées aux services publics : l'application des 35 heures dans le cadre d'une fonction publique hospitalière réglementée entre autres par le *numerus clausus* ; le contrôle des dépenses de santé ; la question de la démocratie de proximité comme en témoigne la récente loi sur la modernisation du système de santé ; l'arbitrage entre déconcentration et décentralisation de la fonction publique ; etc.

Un bref historique de du système n'est pas inutile pour comprendre la situation présente - notamment la distinction entre secteurs public et privé ou la territorialisation du système - et restituer les dernières réformes.

L'origine étymologique de l'hôpital - hôte, hospitalité - traduit une réalité historique. A l'époque médiévale, de l'accueil des pèlerins au secours - enfermement ? - des pauvres, orphelins ou vieillard, l'hospice est avant tout une institution religieuse charitable sans vocation médicale. Cette paternité chrétienne, même si son influence se fait encore sentir dans nombre de cliniques privées, sera contestée par le mouvement général de laïcisation de la société française et les progrès de la médecine.

Si la lutte d'influence entre le pouvoir religieux et le pouvoir séculaire ne date pas de la révolution, c'est sous la Convention, le 11 juillet 1794, que les hôpitaux sont nationalisés. Mais, l'État est vite débordé par l'afflux de pauvres et la rapide croissance - déjà - des dépenses de santé. L'expérience de la gestion centralisée des hôpitaux durera à peine deux ans : la loi du 7 octobre 1796 place les hôpitaux sous tutelle municipale.

Héritage de cette tutelle, le Maire est, de nos jours, le plus souvent le président du conseil d'administration de l'hôpital. Mais l'État n'a eu de cesse de rétablir son pouvoir tant sur l'organisation territoriale du système hospitalier que sur son organisation interne.

I/ LA CONSTRUCTION DE L'HÔPITAL MODERNE

L'histoire contemporaine de l'hôpital est bien sûr indissociable de celle de la sécurité sociale, fondée dans l'immédiat après-guerre, et de la forte extension des dépenses de santé. Elle est également marquée par un certain nombre de textes fondateurs et de réformes plus ou moins abouties.

I.1) Les textes fondateurs de l'hôpital moderne

La loi du 21 novembre 1941, dont le décret d'application paraîtra le 17 avril 1943, pose les deux axes fondamentaux de l'hôpital moderne :

- Les hôpitaux deviennent des établissements sanitaires et sociaux destinés prioritairement à l'activité médicale et ouverts à l'ensemble des citoyens, quelles que soient leurs situations matérielles.
- L'État reprend le contrôle de l'hôpital en instaurant la fonction de directeur, nommé par le préfet - actuellement par le ministre en charge de la santé.

Ce directeur rogne sur les prérogatives du président du conseil d'administration en prenant en charge la gestion de l'établissement : il préside la commission consultative médicale - devenue depuis la loi

de 1987 la commission médicale d'établissement (CME) - et en exerce son autorité sur le personnel non médical. Par ailleurs, le président du conseil d'administration se voit confisquer par l'État son pouvoir de nomination des médecins.

Le pouvoir du directeur - à travers lui celui de l'État - est encore renforcé à la fin des années 1960 avec la réforme engagée par Robert Debré. L'application des trois ordonnances et du décret de décembre 1958 ne se concrétise pas seulement par cette nouvelle répartition des pouvoirs - dans ce domaine, il faut également signaler l'entrée de la Sécurité sociale dans les instances administratives - mais aussi par l'élargissement des fonctions hospitalières.

Cet élargissement se traduit par l'appellation CHU, Centre hospitalier universitaire. Les trois fonctions de l'hôpital nouveau - actes médicaux, enseignement et recherche - sont aussi celles des médecins des hôpitaux. Le décret du 24 décembre 1960 vient entériner cette évolution en définissant les statuts et le mode de recrutement du personnel hospitalo-universitaire, organisés conjointement par le ministère de la santé et celui de l'éducation.

I.2) De la croissance à la crise : le contrôle de l'État

La création d'un service public hospitalier par la loi du 31 décembre 1970 parachève la prise de contrôle de l'État. S'il n'a fallu que 2 ans à la Convention pour décentraliser un système hospitalier embryonnaire, près de deux siècles ont été nécessaires pour construire un service public déconcentré :

- Service public parce que la croissance économique, le progrès technique et une politique qui fait de la santé des citoyens un droit, vont de paire avec des investissements d'infrastructures (la ville-hôpital), matériels (équipements médicaux lourds) et humains qui nécessitent une intervention de l'État.
- Service déconcentré parce que les impératifs de service public, justement, imposent une répartition territoriale de l'offre hospitalière et un partage des rôles entre le service public nouvellement instauré par la loi et la volonté de maintenir un secteur privé, afin de garantir la liberté de choix de patients.

Prévue par la loi de 1970, une carte sanitaire est ainsi établie en 1974, carte qui découpe le territoire en secteurs et en grandes régions. Au-delà de la planification des investissements, de leur répartition entre régions, la carte sanitaire s'impose comme le premier instrument de contrôle des dépenses hospitalières tant publiques que privées.

Ce contrôle généralisé se justifie certes d'un point de vue doctrinal par le remboursement des soins par la Sécurité sociale. Il est aussi commandé par l'objectif plus général du contrôle des dépenses sociales qu'appelle la crise de l'État Providence. Entre autres manifestations de cet impératif que se sont donné les pouvoirs publics, une circulaire d'août 1977 vient interdire l'augmentation des capacités hôtelières des hôpitaux. Les dépenses de ces derniers sont encadrées par la loi du 19 janvier 1983 : chaque établissement reçoit de la Caisse primaire d'assurance maladie, une dotation globale de financement dont la croissance est fixée par l'État avec une volonté affichée de freiner les dépenses.

Mais ce système fige les situations acquises et pénalise de fait les régions les moins dotées comme les établissements financièrement vertueux. De plus, il ne s'applique pas au secteur privé qui continue de bénéficier du système dit du prix de journée.

I.3) Les réformes de 1991 et 1995 : de la planification à la rationalisation

Pour rendre plus équitable et efficace le contrôle budgétaire des hôpitaux, c'est vers une procédure d'évaluation que l'on s'oriente. Cela se traduit en premier lieu par la mise en place en 1989 du Programme de médicalisation des systèmes d'information (PMSI) qui s'étend progressivement à l'ensemble du parc hospitalier. Ce programme permet notamment de définir les prix de journée selon les établissements et les spécialités.

La **loi du 31 janvier 1991** initie une nouvelle réforme de l'hôpital. Au-delà de la transformation des établissements publics de santé en établissements publics administratifs hospitaliers, la planification est déconcentrée avec l'adjonction à la carte sanitaire d'un Schéma d'organisation sanitaire régionale, le SROS. L'articulation de ces deux instruments est la suivante :

- *La carte sanitaire* trace les limites des régions et secteurs sanitaires ; détermine la nature et l'importance des équipements nécessaires pour répondre aux besoins de la population ; fixe les conditions d'utilisation des techniques médicales coûteuses.
- *Le SROS* s'applique au sein de chaque région. Il porte sur la répartition géographique des équipements ou activités.

Les établissements de santé publics ou privés s'inscrivent dans ce dispositif par la signature avec les ARH de contrats d'objectifs et de moyens, de trois à cinq ans. Ces contrats, prévus par le code de la santé publique fixent les orientations stratégiques des établissements compatibles avec le SROS, tant en ce qui concerne leurs activités que leurs organisations, gestions et modes de coopération. Ils déterminent également les éléments financiers de fonctionnement et d'investissement. Parallèlement les établissements sont soumis à une procédure d'accréditation menée par l'Agence nationale d'accréditation et d'évaluation en santé (Anaes) qui vise à promouvoir la sécurité, la qualité et l'efficacité des services de soins.

Plus généralement, les dépenses hospitalières s'inscrivent dans le cadre général de l'Objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam). En toute logique, la fixation des dotations financières et des tarifs de journées en dépend.

IV/ L'HÔPITAL AUJOURD'HUI

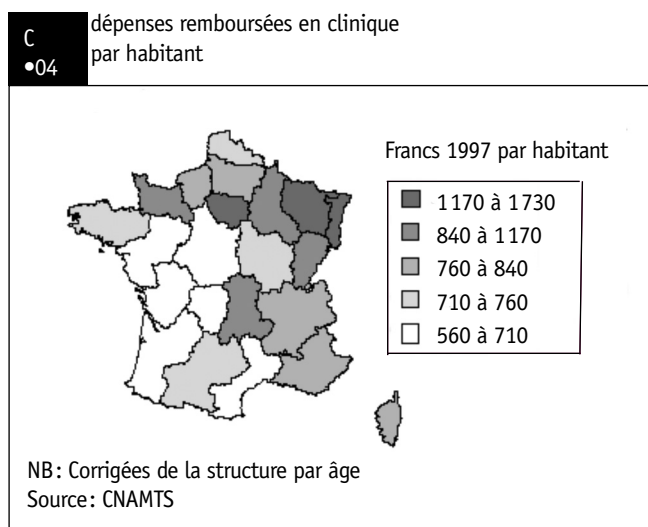
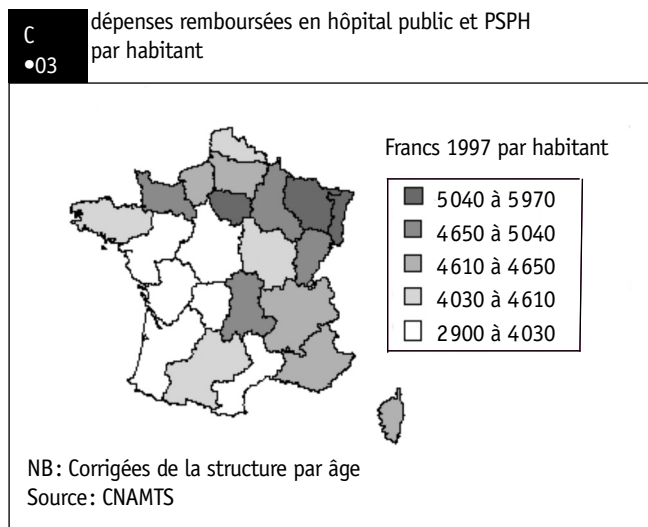
La recomposition du système hospitalier français engagée par ces deux réformes se traduit donc à la fois par une redistribution territoriale et une redéfinition des statuts. Près de 1 100 établissements publics côtoient environ 2 700 hôpitaux privés et cliniques. L'ensemble représente près de 667 000 lits et plus d'un million de personnes.

II.1) L'organisation générale

Un des enjeux de cette recomposition porte sur plus de 300 opérations de rapprochement ou de transferts d'activités entre établissements.

Ces opérations rencontrent nombre de résistances locales – élus ou population – notamment sur les fermetures ou la réduction des capacités d'accueils. La mise en place de réseaux de soins ne suffit pas à calmer ces inquiétudes, d'autant que les inégalités régionales demeurent marquées.

Figure 1 : Les dépenses hospitalières par régions.
Source: ÉTUDES et RÉSULTATS N° 95 • décembre 2000



La classification des établissements de santé répond à plusieurs critères, notamment la distinction entre public et privé. On distingue ainsi :

- **Les établissements publics de santé.** Ils sont répartis selon leurs tailles et attributions, entre centres hospitaliers (une trentaine de CHR, principalement des CHU, sur un total de 570 environ) et les hôpitaux locaux (350) qui assurent les soins médicaux courants des populations ⁽¹⁾. On compte par ailleurs près d'une centaine de centres hospitaliers spécialisés en psychiatrie.
- **Les établissements de santé privés à but non lucratif.** Ils sont admis à participer à l'exécution du service public hospitalier ; lorsqu'ils répondent à des conditions d'organisation et de fonctionnement fixées par décret et qu'ils établissent un projet d'établissement compatible avec les objectifs du SROS. Ils relèvent d'associations, de congrégations, de mutuelles ou de caisses d'assurance maladie. Soumis aux mêmes règles de gestion que les hôpitaux publics ; ils peuvent bénéficier des mêmes avantages.
- **Les établissements de santé privés à but lucratif.** Autorisés à faire des bénéfices, leur mode de financement repose sur le prix de journée. L'enseignement et la recherche font, rappelons-le, partie intégrante des fonctions du secteur public. Ils ont par ailleurs obligation d'assurer les services d'urgence. Pour schématiser, les hôpitaux publics se consacrent principalement aux pathologies les plus graves, aux longs séjours et à la psychiatrie, le secteur privé étant davantage orienté vers la chirurgie et l'obstétrique.

Figure 2: Typologie des établissements de santé.
Ministère de l'emploi et de la solidarité, Direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins.

Partage du champ selon :	ÉTABLISSEMENT DE SANTÉ ⁽¹⁾					
La catégorie d'établissement	ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE SANTÉ				ÉTABLISSEMENTS DE SANTÉ PRIVÉS	
	CENTRES HOSPITALIERS RÉGIONAUX	CENTRES HOSPITALIERS	CENTRES HOSPITALIERS SPÉCIALISÉS EN PSYCHIATRIE	HÔPITAUX LOCAUX	Établissements privés sous dotation globale	Établissements privés sous OQN ⁽²⁾
					ÉTABLISSEMENTS DE SOINS DE COURTE DURÉE ⁽³⁾	
					ÉTABLISSEMENTS DE SOINS DE SUITE ET DE RÉADAPTATION ⁽³⁾	
					ÉTABLISSEMENTS DE SOINS DE LONGUE DURÉE ⁽³⁾	
					ÉTABLISSEMENTS DE LUTTE CONTRE LES MALADIES MENTALES, LES TOXICOMANIES ET L'ALCOOLISME ⁽³⁾	
ÉTABLISSEMENTS DE TRAITEMENTS ET SOINS À DOMICILE ET DE DIALYSE AMBULATOIRE ⁽³⁾						
le statut juridique ⁽⁴⁾	SECTEUR PUBLIC			SECTEUR PRIVE		
	Secteur non lucratif			Secteur lucratif		
le mode de fixation des ressources	Dotation globale annuelle (fixée dans le cadre d'un budget autorisé par l'ARH)				Tarif des prestations (fixé par l'ARH)	

(1) Établissements de santé au sens du Livre VII-Titre 1^{er} du code de la santé publique.

(2) Hors personnes physiques ou morales de droit privé titulaires d'une autorisation d'équipement lourd.

(3) Catégorie regroupant les établissements dont l'activité principale ou l'unique activité est celle qui est nommée dans ce titre.

(4) Le secteur public comprend les établissements publics de santé et les établissements privés participant au service public hospitalier. Par convention, on y assimile depuis 1998 les 320 établissements auparavant tarifés à prix de journée préfectoral et depuis lors financés par la dotation annuelle.

Le secteur privé comprend les établissements de santé privés, à but lucratif ou non, placés sous Objectif Quantifié National.

II.2) Le financement

Le financement de ces établissements varie selon la participation ou non au secteur public. Issu de la loi du 19 janvier 1983, le mécanisme de la **dotation globale de financement** (DGF) s'applique depuis 1984 aux établissements publics, depuis 1985 aux établissements privés non lucratifs participant au service public hospitalier, et depuis 1998, les établissements privés lucratifs ayant opté pour ce mode de financement ⁽²⁾. Ce financement repose sur deux grands principes :

- Le budget autorisé par l'ARH est fixé sur la base du budget arrêté l'année précédente, par application du taux directeur. L'ARH prend sa décision après consultation, notamment après avis du Président du conseil général pour les dépenses de soins dans les unités ou centres de soins de longue durée.
- Les CNAM versent la DGF - en douze mensualités - qui correspond à la part des dépenses obligatoirement prises en charge par la

sécurité sociale. Il s'agit plus précisément de la différence entre les charges d'exploitation et les produits divers du budget des établissements.

Les autres établissements sont soumis à un objectif quantifié national (OQN). Il porte sur l'évolution des dépenses et résulte d'un accord entre État, caisses maladie et profession répartis par discipline (médecine, chirurgie, obstétrique, soins de suite ou de réadaptation, soins de longue durée, psychiatrie). En cas d'écart entre objectif et dépenses réelles, les prix unitaires sont réajustés a posteriori, à la hausse ou à la baisse selon les résultats. Deux types de tarifs sont fixés ⁽³⁾ :

- Le tarif CRAM: le prix de journée est fixé par convention entre les caisses régionales d'assurance maladie et les établissements.
- Le tarif d'autorité: le prix de journée est fixé librement par l'établissement dans la limite d'un prix fixé par le préfet. La CRAM établit d'autorité le montant de la prise en charge.

Depuis la loi de financement de la sécurité sociale 2000 un fonds pour la modernisation des cliniques privées, d'une durée de cinq ans et géré

par la Caisse de dépôts et consignations, est destiné à accompagner la modernisation de l'offre des établissements de santé privés sous OQN. Pour l'année 2000, le montant du fonds a été fixé à 100 MF, à 150 MF pour l'année 2001, montant qui devrait être reconduit en 2002.

Tableau 1 : Les taux de progression des dépenses de santé

En %	1998	1999	2000
Ondam	2,3	2,6	2,5
Objectif de dépenses hôpitaux public	1,3	2,3	2,8
Objectif de dépenses cliniques privées	1,85	-0,2	1,9

Les dépenses hospitalières, qui représentent près de 50 % des dépenses de santé (cf. Tableau 2), sont donc encadrées a priori par des taux d'évolution. Dans la pratique, ces objectifs, et plus généralement l'Ondam, sont difficiles à atteindre, difficulté due essentiellement au poids des facteurs socio-démographiques. Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2002 fixe le taux de progression de la dotation des hôpitaux publics à 4,8 %⁽⁴⁾, dont 1,2 % au titre des 35 heures. Pour les cliniques privées, déjà passées aux 35 heures depuis le 1^{er} janvier 2000, le taux n'est que de 3,5 %.

Tableau 2 : Les soins hospitaliers au sein de la consommation de soins et de bien médicaux. Source : Compte de la santé, Drees.

	Valeurs en milliards de francs 2000	Taux d'évolution annuels moyens							
		en valeur (en %)				en volume (en %)			
		1990-1995	1998	1999	2000	1990-1995	1998	1999	2000
1- Soins hospitaliers et en sections médicalisées	362,5	5,3	2,2	1,9	3,6	2,3	1,1	1,2	2,6
- soins hospitaliers	350,3	5,1	2,1	1,7	3,5	2,2	1,0	1,1	2,5
publics	280,3	5,6	4,5	2,6	4,1	2,5	3,2	1,7	2,9
privés	70,0	3,5	-6,0	-1,6	1,3	1,2	-6,6	-1,1	0,7
- soins en sections médicalisées	12,2	12,3	5,8	5,8	8,1	8,2	4,5	4,4	6,7
2- Soins ambulatoires	209,0	4,5	3,7	3,1	4,4	2,7	3,1	2,6	3,9
- dont médecins	100,5	5,2	3,7	3,1	4,2	2,7	2,6	2,5	3,6
dentistes	42,2	3,6	2,4	0,4	1,8	2,3	2,6	0,7	0,6
auxiliaires médicaux	42,4	6,0	4,6	5,6	7,5	4,5	4,1	4,0	7,3
analyses	18,3	1,4	5,2	4,0	6,9	1,0	5,2	4,9	8,8
3- Transports de malades	12,3	6,7	9,1	9,0	8,7	4,4	8,2	5,9	7,0
4- Médicaments	164,4	6,1	6,0	6,4	9,2	5,5	6,0	6,6	9,6
5- Autres biens médicaux	43,1	8,4	8,3	12,3	13,8	5,5	7,6	11,4	12,9
Consommation de soins et de biens médicaux (1 +5)	791,3	5,4	3,7	33,7	5,6	3,2	2,9	3,2	5,0

III/ LES CHANTIERS EN COURS

La mise en place des 35 heures dans les hôpitaux constitue clairement l'un des principaux chantiers en cours. Son succès est une des conditions d'achèvement des objectifs assignés au service hospitalier par les pouvoirs publics. Ces objectifs sont dans le droit fil des exercices précédents :

- réduire les durées d'hospitalisation en favorisant notamment une prise en charge à domicile ;
- assurer l'égalité d'accès aux soins l'ensemble du territoire ;
- contribuer à la maîtrise des dépenses de santé.

La réduction du temps de travail dans le secteur public hospitalier, est évidemment une question d'ordre financier, notamment par le biais des négociations salariales et des recrutements. On vient de voir la part de la dotation globale assignée à cette réforme qui prévoit la création de 45 000 emplois d'ici à 2004. La pression des mouvements sociaux a amené le gouvernement à consentir des

efforts supplémentaires (+ 3.9 milliards de francs pour les hôpitaux, + 1.7 pour les cliniques privées). Mais au-delà, c'est une nouvelle fois le risque de pénurie de personnel qualifié qui est mis en lumière, le cas des infirmières étant sans le plus médiatique. Dans ce cadre, les cliniques privées disent souffrir de la concurrence d'un secteur public offrant des conditions de travail globalement plus favorables. La résolution de ces conflits, celui des internes par exemple, met aussi en jeu l'organisation du travail et l'efficacité du système. (Voir tableau 3 page suivante).

Le second chantier ouvert par la récente loi de modernisation sociale et qui s'inscrit plus généralement dans une démarche de transparence et de rapprochement entre le service public et les citoyens, concerne la « participation des usagers au fonctionnement du système de santé » Outre le droit des malades à connaître leurs dossiers médicaux, il s'agit d'ouvrir les conseils d'administration des hôpitaux aux usagers, plus particulièrement au travers d'associations agréées soit au niveau régional, soit au niveau national. Derrière cette forme d'évaluation, c'est aussi l'efficacité qui est recherchée.

Tableau 3 : Évolution des effectifs du personnel médical et non médical. source : Credes et Drees

	Établissements publics		Établissements privés			
	Secteur public		Secteur privé		Secteur privé	
	Hôpitaux publics		Hôpitaux privés ss DG		Hôpitaux privés sous OQN	
	Personnel médical	Personnel non médical	Personnel médical	Personnel non médical	Personnel médical	Personnel non médical
1994	77 466	673 721	9 989	86 026	56 044	159 321
1995	79 701	676 704	10 185	89 255	58 083	156 512
1996	80 961	681 332	10 209	89 330	58 140	160 399
1997	81 288	682 067	10 192	89 665	58 823	162 002
1998	83 748	686 213	12 577	107 094	56 961	146 256
1999	84 096	692 914	12 598	107 615	55 775	145 911

ACTUALITÉ : Les sectes

Le phénomène sectaire constitue désormais en Europe un problème de sécurité publique de premier plan. L'opinion publique a été sensibilisée par différentes dérives sectaires tragiques (les massacres provoqués par l'Ordre du Temple Solaire en 1994 et 1995, l'attaque au gaz Sarin par la secte Aum dans le métro de Tokyo en mars 1995 par exemple). Divers rapports parlementaires sur la dangerosité de certains groupements et leurs méthodes coercitives d'aliénation ont conduit la France, la Belgique, l'Espagne et l'Allemagne à renforcer leur arsenal répressif. L'Observatoire interministériel sur les sectes institué par décret du 9 mai 1996 a ainsi été remplacé par la Mission interministérielle de lutte contre les sectes (MILS). Instituée par décret du 7 octobre 1998, elle est présidée par M. Alain Vivien.

Les termes du débat doivent être clairement posés. Aux termes de l'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme de 1789, «*Nul ne doit être inquiété pour ses opinions même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi*». Par ailleurs, la France a rompu tout lien officiel entre l'État et la religion. Le principe de neutralité de l'État assure l'égal respect des croyances. La loi du 9 décembre 1905, qui concerne la séparation des Églises et de l'État, a consacré un strict régime de laïcité. Il n'appartient donc pas ni aux pouvoirs publics ni à l'autorité judiciaire de porter une appréciation sur les doctrines philosophiques ou religieuses professées.

Il incombe en revanche aux pouvoirs publics de garantir les libertés selon les principes constitutionnels affirmés notamment par le préambule de la Constitution de 1958, et l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Ce devoir a été exprimé en des termes particulièrement nets, dans le rapport de la MILS pour l'année 2000 :

«*Quand des associations par leurs enseignements et les pressions qu'elles exercent sur les adeptes induisent ces derniers à commettre des infractions ou des crimes; quand ces infractions ou ces crimes sont constatés par des sanctions qu'inflige la justice à leurs auteurs; lorsque la répétition de ces infractions ou de ces crimes démontre la nocivité sociale de tels mouvements, un État de droit manquerait à ses devoirs de protection des libertés fondamentales en négligeant sa mission de régulation*».

La volonté de corriger les abus et les dérives du phénomène sectaire devait être d'autant plus ferme que celui-ci dispose d'une inquiétante puissance économique et financière. S'il est symptomatique du malaise ressenti dans la société actuelle, le développement des sectes se traduit par une perte du spiritualisme au profit du mercantilisme. Le rapport de la commission d'enquête parlementaire du 10 juin 1999 avait d'ailleurs porté l'accent sur l'influence croissante des sectes dans les domaines économiques et financiers. C'est dans ce contexte que les parlementaires français ont souhaité compléter le dispositif législatif français, pour lutter efficacement contre les auteurs des dérives sectaires, sans pour autant bouleverser l'équilibre général acquis depuis 1789 dans le domaine des libertés publiques. Il s'agit en fait de garantir une conception laïque des libertés fondamentales, «*conception qui ne privilégie aucun mode de pensée, favorise dans la diversité la liberté d'expression et assure la neutralité des pouvoirs publics en matière de convictions religieuses et politiques*».

Cette lutte avait d'ailleurs été soutenue par plusieurs décisions internationales, dont celle du Parlement européen, en séance plénière, en juillet 2001 qui recommande aux États membres d'accorder «*une attention particulière aux activités de certaines sectes qui mettent en péril l'intégrité physique et psychique de la personne*». L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe quant à elle, avait adopté le 22 juin 1999 une recommandation (1412) consacrée aux «*activités illégales des sectes*» Après avoir tenté de cerner le **phénomène sectaire** (I), il faut examiner les éventuelles **sanctions aux dérives sectaires** (II), en réservant un

examen attentif à la loi About-Picard «*tendant à renforcer la prévention et la répression des mouvements sectaires portant atteinte aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales*». Elle a été définitivement adoptée le 30 mai 2001 à la quasi unanimité du Parlement. Elle a été promulguée le 12 juin 2001.

I / LE PHÉNOMÈNE SECTAIRE

Le droit positif français repose sur une stricte séparation de l'État et des Églises. Il ne saurait donc instituer un régime juridique spécifique à l'égard des sectes. Pour autant le phénomène existe et doit être cerné. Après avoir délivré des **éléments de définition**, il importe d'examiner l'**organisation** des mouvements sectaires et de prendre la mesure de **leurs poids économique et financier**, et des **fraudes** susceptibles d'être commises.

1) Éléments de définition

Si le terme n'a pas été défini précisément, faute d'une étymologie certaine et d'une acception univoque, plusieurs critères convergents permettent de circonscrire la notion de secte.

Ainsi, le rapport de la commission d'enquête parlementaire instituée en 1995 ne recensait pas moins de dix critères :

- la déstabilisation mentale (dont le caractère subjectif est toutefois peu commode en droit)
- le caractère exorbitant des exigences financières
- la rupture induite avec l'environnement d'origine (critère devant également être utilisé avec prudence, même si de nombreuses sectes y recourent pour faire perdre à l'individu ses repères familiaux ou amicaux).
- les atteintes à l'intégrité physique (délicate à établir quand elles sont de nature sexuelle, et subordonnées à la participation de la victime)
- l'embrigadement des enfants
- le discours plus ou moins anti-social
- les troubles à l'ordre public
- l'importance des démêlés judiciaires (c'est-à-dire un abus réel de procédures qui s'inscrit à l'encontre de l'article 6-1 de la Convention européenne des droits de l'Homme)
- l'éventuel détournement des circuits économiques traditionnels
- les tentatives d'infiltration des pouvoirs publics

D'une façon plus synthétique, le rapport de la MILS pour l'année 2000 avait délivré la définition suivante: une secte est **une association de structure totalitaire, déclarant ou non des objectifs religieux, dont le comportement porte atteinte aux droits de l'homme et à l'équilibre social**.

Les textes internationaux dessinent également en creux les contours du concept, dans la mesure où ils exigent de respecter des éléments complémentaires. L'article 9 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et l'article 18 de la Déclaration universelle des droits de l'homme prévoient le droit de changer de religion. Or certaines sectes interdisent à leurs adeptes de quitter leur organisation. Quelques doctrines ne reconnaissent pas la parité homme/femme, en contradiction avec les prescriptions européennes ou internationales. D'autres doctrines véhiculent des thèses racistes et antisémites pour professer la supériorité d'une race sur les autres. Enfin, de nombreux mouvements sectaires bafouent les droits de l'enfant, et notamment les exigences posées par l'article 29 de la Convention internationale des droits de l'enfant quant à leur protection et leur éducation.

2) L'organisation des sectes

Les sectes implantées en France sont, en règle générale, l'émanation d'une «secte-mère» dont le siège international se situe à l'étranger. Ainsi, les États-Unis constituent le premier pays d'accueil des instances internationales sectaires. Le Japon, l'Inde, le Brésil et certains pays européens comme l'Autriche, les Pays-Bas ou la Belgique suivent. Les pays à fiscalité privilégiée (Luxembourg, Suisse) exercent bien évidemment un certain attrait sur les sectes. L'existence d'un siège international à l'étranger permet, le cas échéant, d'opérer de conséquents transferts de fonds. Au demeurant, l'absence de siège à l'étranger n'empêche pas d'y créer des implantations et d'y ouvrir des comptes bancaires.

Parmi les montages juridiques les plus représentatifs répertoriés par la commission d'enquête parlementaire en 1999 on trouve l'organisation sectaire complète (caractérisée par des participations financières croisées entre les organes de la secte); le montage associatif intégré (comme c'est le cas, notamment, des Témoins de Jéhovah); et enfin l'organisation pyramidale (la Scientologie en fournit un excellent exemple avec sa hiérarchie en «missions», «églises», «celebrity centers»).

En règle générale, les sectes adoptent des structures pyramidales en réseau. Leurs activités s'articulent autour de plusieurs branches. La première repose sur une structure associative chargée de propager la doctrine du mouvement. La seconde comporte un caractère économique. Elle révèle la face lucrative de la secte. La troisième est constituée de personnes morales qui servent de supports juridiques aux investissements immobiliers. La constitution de sociétés civiles immobilières (SCI) est alors souvent utilisée pour acquérir un patrimoine de façon masquée. Enfin, certaines sectes utilisent une structure spéciale consacrée au financement (Témoins de Jéhovah, Patriarche-Dianova, réseau de l'Anthroposophie).

Ce découpage permet d'isoler une ou plusieurs associations chargées de la propagation du message «religieux» (vitrine de la secte jouissant d'une reconnaissance publique), des structures qui comportent des aspects économiques et financiers, parfois forts éloignés du discours religieux.

Le morcellement des activités de la secte entre plusieurs personnes morales assure donc l'étanchéité de ses secteurs d'intervention. En outre, la volonté de gommer toute référence au nom de la secte dans leurs différentes dénominations sociales renforce l'opacité du réseau sectaire. Ces différentes composantes sectaires sont fréquemment affiliées à une personne morale fédérative, gardienne de l'unité du groupe.

Si l'opacité des réseaux sectaires leur permet de déjouer les contrôles des pouvoirs publics, ceux-ci savent fort bien utiliser des cadres juridiques avantageux.

• Le dévoiement de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association

La déclaration, acte fondateur de l'association, est libre, y compris pour les associations étrangères depuis 1981. Certes, le législateur a réservé à l'autorité judiciaire le droit de prononcer la dissolution de l'association «fondée sur une cause ou en vue d'un objet illicite, contraire aux bonnes mœurs, aux lois ou qui aurait pour but de porter atteinte à la forme républicaine du gouvernement» (article 3 de la loi de 1901). Mais les préfets ne peuvent s'y opposer, excepté dans les trois départements alsacien-mosellan (sous réserve cependant d'un recours administratif exercé à l'encontre de cette opposition).

L'extrême libéralisme qui caractérise la réglementation de la vie d'une association déclarée (article 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901) n'a pas échappé à certains mouvements sectaires qui l'utilisent comme un gage d'opacité et de confidentialité.

Ce statut offre en effet une large capacité juridique au regard des obligations minimales qu'il prévoit. Il permet d'exercer des activités économiques largement comparables à celles d'une entreprise, sans être soumis aux mêmes obligations. Il comporte, en outre, deux avantages intéressants: la possibilité de recourir au bénévolat d'une part, et une

présomption d'absence de lucrativité d'autre part, laquelle entraîne l'application d'un statut fiscal privilégié. Les exonérations concédées couvrent les trois impôts applicables aux activités économiques: la TVA, l'impôt sur les sociétés et la taxe professionnelle. L'association peut donc exercer ses activités économiques sans payer aucun impôt aussi longtemps que le contrôle de l'administration n'a pas prouvé son caractère lucratif (les critères retenus par la doctrine des œuvres pour définir la gestion lucrative ont été actualisés par une instruction fiscale du 15 septembre 1998).

Il faut également souligner que l'absence d'activité n'entraîne aucune conséquence sur la capacité juridique de l'association.

• La revendication du statut culturel et le recours à la loi du 9 décembre 1905

Soucieuses d'obtenir une reconnaissance officielle, certaines sectes revendiquent le statut de religion. Mais cette stratégie se heurte au principe de la séparation des Églises et de l'État. La qualité de congrégation religieuse, reconnue par décret du Conseil d'État, entraîne des obligations comptables notamment très importantes.

Pour conforter leur respectabilité, de nombreuses sectes inscrivent dans leur statut une référence ambiguë à la loi du 9 décembre 1905 pour accréditer leur caractère «culturel». Le régime de l'association culturelle est un régime dérogatoire au droit commun des associations déclarées. Les organismes des associations culturelles en régime de séparation sont soumis à des obligations comptables et financières particulières. En Alsace-Moselle, l'exercice des cultes est organisé selon le régime concordataire: les trois confessions constituent un service public confié à des établissements publics. Ils bénéficient de la part de l'État, en contrepartie d'un contrôle de l'administration, d'importantes sollicitudes.

Aux termes de l'avis du Conseil d'État, rendu le 10 octobre 1997, le caractère culturel d'une association implique que son objet vise exclusivement la pratique d'un culte, à l'exclusion de toute autre forme d'activité, et que l'association respecte l'ordre public, cette notion recouvrant l'ensemble des dispositions inscrites dans le bloc constitutionnel, dans les lois et dans les obligations résultant de la ratification par la France des traités internationaux notamment de l'article 9 alinéa 2 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Or, le statut créé en 1905 fait l'objet d'une divergence d'interprétations que les sectes savent exploiter avec habileté. Plusieurs juridictions administratives ont en effet accordé le statut culturel à des associations sectaires.

• L'utilisation de la législation relative à la vie politique (le Mouvement humaniste et la Méditation transcendantale illustrent cette possibilité).

Les dispositions relatives au financement de la vie politique peuvent être utilisées par des sectes avec une déconcertante facilité. Elles obtiennent, par ce biais, une reconnaissance publique, une tribune et des aménagements financiers propices à leur développement. Le recours à une association de financement permet, en outre d'obtenir, d'une part, le droit de recevoir certains dons, et, d'autre part, la possibilité d'accorder aux donateurs personnes physiques des réductions fiscales.

• Le statut d'OING

Les sectes peuvent enfin recourir au statut d'organisation non gouvernementale. La Convention européenne sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales, (dite Convention de Strasbourg), du 24 avril 1986 a été ratifiée par la France le 19 décembre 1998. Il s'agissait de faciliter l'action des OING. Mais la notion même d'OING y était insuffisamment encadrée, et plusieurs dispositions de cet acte diplomatique pouvaient susciter des difficultés.

Tout d'abord, la reconnaissance du caractère d'ONG demeure soumise à l'appréciation de chaque État. Il suffit donc d'obtenir ce statut dans un État où la législation associative est moins rigoureuse qu'en France pour solliciter des avantages liés au droit de l'État du siège pour les filiales implantées en France. Les États ne peuvent ensuite en refuser l'application que si leur sécurité nationale et la protection des droits et libertés au maintien de la paix et la qualité des relations internationales se trouvent mises en cause. Une dernière disposition interdit enfin toute réserve aux États contractants. A cause de son caractère unilatéral, la publication d'une lettre interprétative de ces dispositions ne revêtirait qu'une validité très relative en droit international.

Cependant, en accord avec le secrétariat général de l'ONU, la réflexion générale amorcée au sein des ONG a pu avancer, et des fins de non-recevoir ont déjà été opposées à des demandes d'organisations sectaires.

3) L'indéniable poids économique et financier des sectes

D'abord identifiés par leur dangerosité psychologique à l'égard de l'individu, les mouvements sectaires le sont également désormais par leur poids économique et financier.

Fondement essentiel de la richesse des sectes, les dons versés par les adeptes incitent parfois à rattacher certaines pratiques à des activités de blanchiment d'argent sale. Par ailleurs, le degré de spontanéité des dons versés aux sectes est une question particulièrement délicate. Le montant des offrandes, souvent fixé en fonction des revenus des adeptes, peut parfois être assimilé à une véritable dîme (coût d'adhésion). Les financements publics peuvent, de façon surprenante, représenter une 3^e source de financement des sectes agissant sous couvert de structures écrivains ou de prête-nom.

Cette puissance financière vise à asseoir l'influence du mouvement, acquérir un parc immobilier, enrichir les dirigeants du mouvement, financer l'organisation internationale. Elle permet aussi d'infiltrer le mode des entreprises. Les secteurs de l'éducation, de la santé et de la formation professionnelle constituent leurs principaux domaines d'influence sectaire et méritent qu'on s'y attarde.

- **Le secteur de l'éducation :** Plusieurs mouvements sectaires refusent de scolariser les enfants et dispensent leur propre éducation. L'infiltration du monde de l'enfance s'opère par le recrutement d'enseignants, la commercialisation de méthodes éducatives, le soutien scolaire, voire la prise de contrôle d'établissements. Le recrutement des assistantes maternelles peut d'ailleurs poser problème. Le refus ou le retrait d'agrément d'une assistante maternelle adepte d'un mouvement sectaire, apparaît justifié selon l'arrêt du 22 février 1995, Canevasio, du Conseil d'État si son comportement est de nature à compromettre « la santé, la sécurité et l'épanouissement » des enfants.

- **Le secteur de la santé :** Comme le soulignait le rapport de la commission d'enquête parlementaire en 1999, « les activités guérisseuses, les médecines parallèles se déploient souvent dans une atmosphère de mystère et d'ésotérisme qui présente bien des analogies avec celle des sectes ». La vulnérabilité des personnes fragilisées par d'importants problèmes de santé (toxicomanie, maladies évolutives) assure une clientèle facile à convaincre.

Mais, désormais, c'est bel et bien le milieu médical lui-même, et plus précisément les médecins, que les mouvements sectaires tentent d'investir. Certaines sectes développent de surcroît une industrie parallèle de soins (la Scientologie, la mouvance Energo-Chromo-Kinèse (ECK), l'Instinctothérapie).

Ces pratiques tombent sous le coup d'incriminations telles que :

- non-assistance à personne en danger (article 63 du code pénal)

- entrave aux mesures d'assistance et omission de porter secours (article 223-6 du nouveau code pénal)
- exercice illégal de la médecine (article L 372 du code de la santé publique)
- exercice illégal de la pharmacie (article L 511 et L 514 du code de la santé publique)
- publicité mensongère (article L 551 et L 552 du code de la santé publique)
- distribution de médicaments sur la voie publique et dans les foires et marchés (article L 591 du code de la santé publique)
- escroquerie (article 313-1 du nouveau code pénal)

Mais l'opacité des mouvements sectaires, la peur et la honte des victimes, expliquent le faible nombre de condamnations prononcées et de procédures judiciaires engagées (la section disciplinaire du Conseil national de l'Ordre des médecins n'a prononcé, en 1997 et 1998, que trois condamnations « en rapport avec des pratiques favorisées par des appartenances sectaires »).

- Le marché de la formation professionnelle

Ce secteur en pleine expansion draine des sommes très importantes et permet aux sectes d'investir les points clés du monde de l'entreprise. Les sectes sont devenues très actives sur le marché de la formation professionnelle (la Scientologie, Landmark Éducation International, la méthode Avatar, Au cœur de la communication (ACC), la méthode Silva, Innergy). Certaines se sont reconverties dans la formation professionnelle (Anthropos, L'Institut des sciences holistiques de l'Ouest, Vital Harmony), tandis que d'autres n'y consacrent qu'une activité annexe (Office culturel de Cluny par l'Association Sainte Espérance; Mouvement du Graal à travers le Groupe d'enseignement en acupuncture nouvelle et traditionnelle).

Un certain laxisme caractérise l'accès au marché de la formation professionnelle et l'exercice des activités de formation. Toute personne physique ou morale peut se faire immatriculer en qualité de « formateur » et utiliser cette déclaration pour proposer ses services aux entreprises. Les sectes n'hésitent d'ailleurs pas à transgresser les règles prévues par le code du travail en matière de déclaration et d'utilisation du numéro d'immatriculation (absence d'enregistrement, numéro d'immatriculation caduc...). Cette absence de formalités s'accompagne d'une exonération de la TVA (article 261 du Code général des impôts). Le contrôle exercé par l'État au titre des articles L. 991-1 et L 991-2 du code du travail apparaît trop limité, d'où la nécessité de permettre au dispositif d'agrément voté en 1995 d'être appliqué.

4) Les fraudes

L'opacité organisée des structures, des réseaux et des flux financiers fournissent des conditions très propices aux infractions à la législation sociale, aux délits économiques et financiers, à la fraude fiscale, y compris dans leurs dimensions internationales. Cette dernière, quoique très répandue, est très complexe à démontrer compte tenu précisément des diverses activités sectaires. De plus, l'administration fiscale considère que les sectes ne constituent pas en soi un sujet fiscal et qu'elle ne peut les appréhender que par le biais d'infractions relevant de catégories juridiques plus larges, comme le secteur associatif dans son ensemble. La majorité des redressements fiscaux sont opérés pour absence de déclaration d'activités lucratives, absence de déclaration des dons manuels, absence de déclaration des revenus du patrimoine. Les sociétés filiales peuvent aussi être utilisées à des fins frauduleuses, et que la distribution occulte de revenus est très fréquente.

Les fraudes s'étendent à de nombreux domaines. En 1999 déjà, la commission d'enquête parlementaire avait relevé, à côté des traditionnelles infractions d'escroquerie ou d'exercice illégal de la médecine ou de la pharmacie, des présomptions plus spécifiques, reflets des nouveaux centres d'intérêts des sectes. Ainsi, certaines procédures mettaient en cause des trafics ou des importations illégales de médicaments, du tra-

vail dissimulé, illégal ou clandestin, des abus de confiance ou de biens sociaux, un cas de trafic d'influence et une infraction à la législation sur le financement des partis politiques. La Commission avait souligné également que plusieurs procédures judiciaires retenaient comme chef d'infraction le blanchiment d'argent.

Enfin, les infractions à la législation sociale sont facilitées car les adeptes renoncent à exercer leurs droits. Le recours abusif au bénévolat, la dissimulation d'emplois salariés, la minoration d'activités (voire l'absence de déclaration d'activités) permettent aux sectes de réduire ou d'éviter complètement, les charges sociales pesant normalement sur un employeur.

IV/ LA SANCTION DES DÉRIVES SECTAIRES

L'autorité judiciaire est désormais en mesure de sanctionner les dérives sectaires dans le strict respect des libertés. La loi About-Picard complète en effet un dispositif juridique existant très étoffé mais difficile à mettre en œuvre (1°). Ce texte, fruit d'une longue réflexion, vise à prévenir et réprimer les comportements répréhensibles de n'importe quelles personnes physiques ou morales tout en respectant les libertés fondamentales (2°).

1) Un dispositif juridique étoffé mais difficile à mettre en œuvre

• L'arsenal juridique existant

L'arsenal juridique existant ne justifiait pas d'entamer une réforme radicale. Le nouveau code pénal, promulgué le 1er mars 1994, avait en effet introduit deux dispositions particulièrement adaptées à la répression des activités sectaires délictueuses : d'une part l'incrimination d'abus de faiblesse (article 313-4), d'autre part, la possibilité d'engager la responsabilité des personnes morales (article 212-2).

Le premier délit réprime des agissements proches de l'escroquerie, commis au préjudice de victimes incapables de se défendre en raison, le plus souvent, de leur âge ou de leur état physique ou psychique.

La possibilité d'engager la responsabilité des personnes morales constitue ensuite un indéniable progrès dans la poursuite judiciaire des sectes. Elle permet de viser la secte elle-même plutôt que de condamner des individus, hypothèse qui n'empêche pas le mouvement de poursuivre ses activités illicites.

Cette responsabilité pouvait être engagée pour les atteintes aux personnes : pour des faits d'homicides et de violences involontaires (art. 221-7 et 222-21), de trafic de stupéfiants et de blanchiment (art. 222-42), de risque de mort causé à autrui (art. 223-2), de proxénétisme (art. 225-12), des conditions de travail ou d'hébergement contraires à la dignité humaine (art. 226-7 et 226-9), de dénonciations calomnieuses (art. 226-12), des atteintes aux droits de la personne résultant des fichiers ou des traitements informatiques (art. 226-24), des atteintes à la filiation (art. 227-14).

Elle était très largement admise pour les atteintes aux biens puisque la quasi-totalité des infractions prévues par le livre III du nouveau code pénal était visée : le vol (art. 311-16), l'extorsion et le chantage (art. 312-15), l'escroquerie et l'abus de faiblesse (art. 313-4), l'abus de confiance (art. 314-1), le détournement de gages ou d'objets saisis (art. 314-12), les atteintes aux systèmes informatiques (art. 323-6).

De surcroît, deux nouvelles infractions facilitent la répression des dérives sectaires. D'une part, l'infraction de travail dissimulé, créée par la loi

du 11 mars 1997, remplace la notion de travail clandestin. Elle garantit une meilleure prise en compte par le juge des pratiques illicites. Parallèlement, le législateur a considérablement alourdi les peines sanctionnant le travail dissimulé qui est passé du domaine contraventionnel au domaine délictuel. D'autre part, l'infraction de blanchiment, créée par la loi du 13 mai 1996, généralise une infraction jusqu'alors limitée au blanchiment des capitaux provenant du trafic de stupéfiants.

• Les difficultés rencontrées

Les difficultés résident évidemment dans certains obstacles psychologiques et matériels, mais elles s'expliquent surtout par l'absence d'une incrimination de base, la notion de secte n'étant pas légalement définie.

- En premier lieu, les victimes et leur entourage, sont peu enclines à porter plainte contre les dommages qu'elles ont subis du fait des pratiques sectaires. Cette réticence découle de ce que, à un moment donné, les victimes ont consenti à l'activité qui leur a porté préjudice. En outre, ce préjudice est le plus souvent, extrêmement difficile à établir (faiblesse morale et psychologique ; difficulté d'avouer publiquement que l'on a été abusé ; perte de crédibilité et de notoriété des entreprises victimes d'infiltrations sectaires). Enfin, ces victimes, forcément fragilisées, se trouvent confrontées à des organisations parfaitement outillées pour faire face au débat judiciaire. Leur désarroi explique le taux élevé de désistements.

Quand elles existent, le ministère de la Justice déplore le caractère imprécis des plaintes. Or l'efficacité de l'action pénale découle de faits concrets, précis et indiscutables, assortis d'une qualification juridique préétablie et adaptée à la réalité de ces faits. A défaut, la preuve d'une atteinte à la personne ou aux biens est extrêmement difficile à apporter, *a fortiori* quand elle s'accompagne d'un début de consentement.

En second lieu, d'autres obstacles doivent être pris en considération : les limites internationales aux investigations judiciaires, le manque de moyens des juges d'instruction sur le territoire national, la séparation territoriale des instructions (même pour des faits similaires émanant d'une même organisation sectaire), les menaces et les intimidations enfin envers les magistrats.

- Surtout, l'absence d'incrimination spécifique oblige le juge à n'appréhender qu'indirectement le phénomène sectaire, par le biais d'infractions connexes. L'opportunité de créer un délit de manipulation mentale a donc été évoquée.

2) L'apport de la loi About-Picard

Le texte présenté initialement par le sénateur centriste Nicolas About le 16 décembre 1999 et adopté par le Sénat à l'unanimité, visait à modifier la loi du 10 janvier 1936 permettant de dissoudre les « groupes de combats et milices privées » par décret du Président de la République en conseil des ministres. Il s'agissait d'inclure dans la loi « anti-ligue » les groupes ayant fait l'objet de plusieurs condamnations pénales et constituant « un trouble pour l'ordre public ou un péril majeur pour la personne humaine ». Cette notion trop vague de « trouble à l'ordre public » suscita l'hostilité du gouvernement.

La proposition de loi sur la lutte contre les « groupements à caractère sectaire » présentée par la députée socialiste Catherine Picard et adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale le 22 juin 2000 a donc été profondément modifiée. Une procédure de dissolution judiciaire a tout d'abord remplacé la dissolution administrative. Le texte prévoyait ensuite d'étendre la responsabilité pénale des personnes morales, introduite dans le code pénal en 1994, à des infractions telles qu'homicides volontaires, tortures et actes de barbarie, agressions sexuelles et viols, privations de soins et d'aliments ou exercice illégal de la médecine. Il introduisait enfin le « délit de manipulation mentale ».

Celui-ci suscita de grandes réserves tant chez la Garde des Sceaux que parmi les représentants des grandes confessions religieuses (le pasteur Jean-Arnold de Clermont, président de la Fédération protestante, Mgr Vernette, délégué de l'épiscopat catholique, M. Joseph Sitruk, grand rabbin de France, et M. Dalil Boubakeur, recteur de la Mosquée de Paris).

Mme Elisabeth Guigou avait pour sa part annoncé son intention de consulter à cet égard la Ligue des droits de l'homme et la Commission nationale consultative des droits de l'homme. L'avis rendu par cette dernière le 21 septembre 2000, a souligné l'inopportunité de créer un tel délit. Il se prononce pour un élargissement de l'article 313-4 du Code pénal qui réprime « l'abus frauduleux de l'état d'ignorance ou de la situation de faiblesse ».

Cette notion de « manipulation mentale », imprécise et dangereuse, a également été critiquée par les représentants des quatre grandes familles religieuses entendus avant l'examen, en 2^e lecture, de la proposition de loi.

Finalement, les termes de « manipulation mentale » disparaissent, et le texte prévoit l'aménagement de l'article 313-4.

La loi étend le délit d'abus commis à l'encontre des personnes en état d'ignorance ou de situation de faiblesse prévu par les articles 313-4 et 313-9 du Code pénal à toute personne « en état de sujétion psychologique ou physique résultant de l'exercice de pressions graves ou répétées ou de techniques propres à altérer son jugement, pour conduire ce mineur ou cette personne à un acte ou à une abstention qui lui sont gravement préjudiciable ». L'état de faiblesse n'est donc pas nécessairement requis au moment de l'adhésion, il apparaît sous la pression de l'environnement sectaire.

L'article est désormais inséré dans le livre III du Code pénal relatif aux crimes et délits contre les personnes.

La loi alourdit par ailleurs certaines peines encourues par les personnes physiques ou morales tout en étendant la sanction pénale à certains types d'infraction (exercice illégal de la médecine; délits de fraudes et de falsification; menaces; infractions d'atteintes au respect des morts; tortures et actes de barbarie; viols et agressions sexuelles; abandon de famille; entrave aux mesures d'assistance et omission de porter secours).

La loi About-Picard permet la dissolution, sans possibilité de reconstitution, des personnes morales définitivement condamnées pour des infractions graves, limitativement énumérées (Ces dispositions pourraient par exemple servir l'accusation contre l'association spirituelle de l'Église de Scientologie Ile-de-France, dont le procès en correctionnelle s'est ouvert à Paris les 21 et 22 février 2002). Cette dissolution judiciaire apparaît plus respectueuse des droits de l'homme que la dissolution administrative prévue par le décret-loi de 1936. Elle garantit en effet une procédure contradictoire et préserve les droits de la défense.

Les droits des victimes sont également renforcés puisque toute association reconnue d'utilité publique et régulièrement déclarée depuis cinq ans peut se porter partie civile.

Enfin, certaines dispositions restreignent la possibilité de diffuser des messages destinés à la jeunesse lorsqu'ils promeuvent une personne morale à caractère sectaire qui a déjà été condamnée.

On ne peut conclure sans évoquer le lobbying forcené des défenseurs des sectes qui souhaitaient une condamnation de la France par le Conseil de l'Europe.

Le 26 avril 2001 en effet, vingt-sept membres de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe avaient déposé une déclaration

écrite exigeant l'interruption des travaux du Sénat français. La Commission des questions juridiques et des droits de l'Homme de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe avait désigné un expert chargé de l'assister pour rédiger un rapport consacré à la liberté de religion et aux minorités religieuses en France. Il était mandaté pour examiner la compatibilité de la loi About-Picard avec les valeurs du Conseil de l'Europe. Rendu public le 18 décembre 2001, son rapport conclut que la loi est « légitime et couverte par les dispositions des articles 9 à 11 al. 2 de la Convention européenne des droits de l'Homme », que le « besoin d'agir est impérieux » face aux risques encourus par les victimes, et que les sanctions apparaissent « proportionnées au but visé ».

Il faut également mentionner la requête introduite par la Fédération chrétienne des Témoins de Jéhovah devant la Cour européenne des droits de l'Homme qui visait à faire obstacle à la loi About-Picard. Elle a toutefois été déclarée irrecevable le 6 novembre 2001.

Ces contestations révèlent, si besoin était, la vigilance qui s'impose quant aux phénomènes sectaires. D'ailleurs, la confusion entretenue Outre-Atlantique entre les libertés religieuses garanties par les nations démocratiques et la prévention, ou la répression, des débordements sectaires, est source de tensions diplomatiques. On se souvient que le 27 janvier 1997, les mesures frappant la Scientologie en Allemagne furent officiellement dénoncées par Washington. Quelques jours plus tard, le *Bureau for Democracy, Human Rights and Labor*, (BDHRL), - créée en 1990 et liée à l'ensemble des agences de renseignements américains -, dont la mission officielle est d'évaluer l'état des libertés et le niveau de démocratie dans l'ensemble des nations du monde, rendit public son rapport sur l'état des droits de la personne dans le monde. C'est ainsi que l'Allemagne rejoignait la Chine sur la liste des États contrevenant aux libertés religieuses.

En 1998, le Bureau pour la liberté religieuse internationale (*Office of International Religious Freedom*) fut créé au sein du BDHRL. Dans le premier rapport publié par sa commission, en septembre 1998, la France, l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique sont accusées de bafouer les libertés religieuses. Le rapport de la commission d'enquête parlementaire française de 1995 est assimilé à de la ségrégation religieuse. Le 22 mars 1999, à Vienne, à l'invitation de l'organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), un séminaire de l'Office pour les institutions démocratiques et les droits de l'homme (Odhhr) prend violemment à partie la politique française. Le scénario se reproduit à Washington, devant la *Commission on Security and Cooperation in Europe*.

En juin 1999, le rapport officiel des sénateurs américains accuse la France de refuser d'accorder le statut de religion à ces groupes minoritaires alors que, en vertu de la loi de 1905 qui établit la séparation des Églises et de l'État, elle ne reconnaît aucune religion. Le 9 septembre 1999, le bureau pour la liberté religieuse internationale publie son nouveau rapport et les échanges diplomatiques sont alors officiellement rompus. Le 2 mars 2001, le dernier rapport du département d'État américain demeure accusateur. La MILS, dans son dernier rapport, ne peut que constater « la répétition de termes vagues, ambigus, d'opinions ou de sources non précisées, d'amalgames erronés, de généralisations excessives ».

URBANISME: Le régime juridique des travaux publics

I/LES RÉGIMES DE RESPONSABILITÉ APPLICABLES AUX LITIGES ENTRE LE MAÎTRE DE L'OUVRAGE ET LES CONSTRUCTEURS

I.1) La responsabilité contractuelle

Les manquements de l'entrepreneur à ses obligations contractuelles engagent sa responsabilité vis-à-vis du maître d'ouvrage (par exemple pour une mauvaise exécution des travaux, une conception défectueuse des ouvrages); cette responsabilité contractuelle ne trouve à s'appliquer que durant les relations contractuelles qui prennent fin avec la réception sans réserve des travaux.

Dans ce cas, il appartiendra de demander au juge administratif, juge du marché, la réparation du préjudice subi en engageant la responsabilité contractuelle de l'entrepreneur

L'appréciation de la responsabilité dépend évidemment des obligations découlant du marché qui peuvent être très diverses et le juge tiendra compte de l'attitude des parties.

Lorsque le maître d'ouvrage impose à l'entrepreneur des procédés inadéquats, suscite des travaux supplémentaires par son impéritie, ou occasionne des retards par sa négligence, sa responsabilité est engagée dans la mesure où l'entrepreneur prouve que son attitude a été fautive. Mais si par contre un entrepreneur ne respecte pas les délais prévus au contrat, il engagera sa responsabilité.

Lorsqu'il est question du choix et de la mise en œuvre des matériaux, le Conseil d'État n'engage la responsabilité de l'entrepreneur que si la connaissance qu'il doit posséder de son métier devait normalement le conduire à prévoir les conséquences dommageables tenant à la nature desdits matériaux. En matière d'exécution proprement dite, il se montre plus rigoureux et retient parfois la responsabilité de l'entrepreneur au seul motif que les résultats prévus par le contrat n'ont pas été atteints. Dès lors que les conditions de mise en jeu de la responsabilité de l'une ou l'autre des parties au marché sont réunies, la réparation doit couvrir l'intégralité du préjudice.

En matière de retards occasionnés par le maître de l'ouvrage, de mesures intempestives ordonnées par celui-ci ou de sanctions prises irrégulièrement, l'entrepreneur est indemnisé aussi bien des frais supplémentaires qu'il a dû engager pour appliquer les décisions du maître de l'ouvrage ou réparer leurs conséquences, que de la perte subie du fait de l'immobilisation prolongée de son matériel ou de l'inutilité de certains travaux préparatoires.

S'agissant des malfaçons causées à l'ouvrage par le fait de l'entrepreneur, le juge administratif considère qu'il doit réparer, non seulement le dommage lui-même (prix des travaux de réfection), mais également toutes ses conséquences directes (indemnités correspondant aux troubles de jouissance, à la moins-value affectant l'ouvrage, etc.).

Selon la jurisprudence, la valeur des dommages s'apprécie à la date où «leur cause ayant pris fin et leur étendue étant connue, il pouvait être procédé aux travaux destinés à les réparer»; le Conseil d'État fixe en

général cette date à la présentation du rapport d'expert, mais il ne s'agit pas là d'une règle absolue.

I.2) La responsabilité décennale

La responsabilité décennale pèse sur les constructeurs, qu'ils interviennent au stade de la conception (tels les architectes, bureaux d'études ou de contrôle, ingénieurs conseils) ou de l'exécution (tels les entrepreneurs).

Elle bénéficie au maître de l'ouvrage comme à l'acquéreur éventuel de l'ouvrage.

Les articles 1792 et 2270 du Code Civil mettent à la charge des constructeurs une responsabilité décennale ainsi qu'une garantie de deux ans, dite de bon fonctionnement, qui couvre les désordres affectant les éléments d'équipement d'un bâtiment qui ne font pas indissociablement corps avec les ouvrages de viabilité, de fondation, d'ossature, de clos ou de couvert.

Le Conseil d'État s'y est référé et déclare applicable aux marchés de travaux publics les principes dont ces dispositions s'inspirent.

Les constructeurs sont présumés responsables des désordres constatés dans l'ouvrage durant le délai décennal comme cela résulte de l'arrêt Trannoy, du 2 février 1973; il y a donc un système de présomption de responsabilité (et non d'une présomption de faute dont le constructeur pourrait s'exonérer en établissant qu'il n'en a pas commis).

La responsabilité légale qui pèse sur les constructeurs leur impose une garantie dont ils ne peuvent s'exonérer qu'en prouvant la faute du maître de l'ouvrage ou la force majeure; de sorte que le fait du tiers (essentiellement d'un autre constructeur) ne constitue normalement pas une cause d'exonération.

Avec la loi du 4 janvier 1978, le législateur a rejoint la jurisprudence administrative en proclamant la responsabilité de plein droit des constructeurs, sauf cause étrangère.

Pour relever de la garantie, le vice doit d'abord s'analyser en un vice caché, ou non apparent, c'est-à-dire qu'il convient que l'administration n'ait pas été en mesure de la déceler au moment de la réception, car en ce cas elle aurait dû faire des réserves.

Il s'agit là d'une condition nécessaire mais non suffisante, parce que n'engagent la responsabilité que les vices cachés présentant un certain caractère de gravité. Selon les textes actuels et la jurisprudence, les vices incriminés doivent compromettre la solidité de l'ouvrage ou le rendre impropre à sa destination.

Le constructeur auquel est imputable un vice caché de nature à compromettre la solidité de l'ouvrage ou à le rendre impropre à sa destination doit supporter la charge des travaux nécessaires à la réparation des dommages. Sont également à sa charge les indemnités compensatrices de troubles causés par les ouvrages ou parties d'ouvrages défectueux.

Comme pour la responsabilité contractuelle, l'évaluation du dommage est faite à la date où sa cause ayant pris fin et son étendue étant connue, il pouvait être procédé aux travaux destinés à le réparer.

Ce sont encore des solutions communes aux régimes de responsabilité contractuelle et décennale qui s'appliquent à propos des abattements susceptibles d'être pratiqués sur le montant des indemnités (pour des travaux qui auraient de toute façon dû être exécutés aux frais du maître de l'ouvrage, pour la plus-value occasionnée par les travaux de répara-

tion, en raison de la prise en compte d'un coefficient de vétusté en cas d'ancienneté des locaux).

La question du point de départ du délai décennal est évidemment importante, puisque l'obligation de garantie qui pèse sur le constructeur en dépend en partie.

En cas de dualité de réception, le Conseil d'État a toujours admis que le contrat puisse déterminer le point de départ du délai. En cas de silence du contrat, le délai court à compter de la réception définitive des travaux. Toutefois, il a traditionnellement été admis que lorsque la prise de possession est antérieure à la date de réception définitive, c'est elle et non cette dernière qui constitue le point de départ de la responsabilité mais à la condition que les travaux aient été achevés à la date de prise de possession, que celle-ci n'ait pas été imposée par l'urgence et qu'elle soit intervenue sans réserves.

Avec le système, désormais le plus courant, de la réception unique, c'est celle-ci qui constitue nécessairement (articles 1792-3 et 2270) le point de départ du délai de responsabilité décennale et de responsabilité biennale.

La durée légale ou conventionnelle du délai ne représente pas toujours sa durée effective; il arrive qu'il soit interrompu. La responsabilité peut donc être mise en jeu au-delà de ce que laissent prévoir les dispositions du Code Civil ou du contrat.

Les causes d'interruption admises par la jurisprudence sont l'introduction d'une action en justice au fond (même devant un juge incompétent) d'une procédure de référé depuis la loi du 5 juillet 1985 et la reconnaissance de responsabilité de la part du constructeur (implicite ou explicite).

La responsabilité décennale est remplacée par la responsabilité trentenaire à l'égard des constructeurs coupables de fraude ou de dol mais les cas sont assez rares (cf. néanmoins pour un cas de dol dans un marché l'affaire TA Paris 17 décembre 1998 SNCF c/Bouygues).

II/ LA RÉPARATION DES DOMMAGES DE TRAVAUX PUBLICS

L'exécution des travaux publics peut causer aux administrés divers types de dommages; par ailleurs, d'autres dommages résultent des ouvrages publics; dans les deux cas, il est habituel de parler de dommages de travaux publics, les uns et les autres relevant, pour l'essentiel, des mêmes règles de réparation.

II.1) Le dommage de travaux publics

Il s'agit d'un dommage qui résulte d'un travail public ou d'un ouvrage public. Cela étant, la jurisprudence admet que le lien avec le travail ou l'ouvrage puisse n'être pas très étroit (dommage résultant de l'absence de l'ouvrage, dommage causé par le fonctionnement du service qui utilise l'ouvrage).

Le dommage sera tantôt causé à la propriété immobilière, tantôt aux personnes, animaux ou choses immobilières. Dans certains cas, il sera permanent (dommage inhérent au fonctionnement ou à la nature d'un ouvrage), dans d'autres seulement accidentel. Vis-à-vis du travail ou de l'ouvrage qui en est la cause, la victime sera considérée soit comme un tiers, soit comme un usager.

Quelle que soit la nature et quel que soit le régime de responsabilité applicable, une réparation ne saurait intervenir que si est établie par la victime l'existence d'un lien de causalité entre l'ouvrage et le travail et le dommage et le caractère anormal de ce dommage. Le dommage anormal étant d'une manière générale celui qui excède par son importance les simples gênes et inconvénients que chacun est tenu de supporter sans

indemnité. N'est pas non plus anormal, abstraction faite de sa gravité, le dommage auquel la victime s'est exposée en connaissance de cause. En matière de dommages accidentels, est considéré comme ayant un caractère anormal un dommage tel des blessures.

C'est le juge administratif qui est compétent en matière de dommages de travaux publics en vertu tant de la jurisprudence du Conseil d'État que des textes (cf. la loi des 16 au 16 août 1790 qui attribue compétence au juge administratif pour les actes de puissance publique ou la loi du 28 pluviôse An VIII qui attribue aux Conseils de préfecture (aux tribunaux administratifs depuis 1953) les litiges qui trouvent leur source dans une opération de travaux publics et décide expressément qu'ils sont compétents pour statuer sur les réclamations formulées contre les entrepreneurs).

Le principe connaît cependant des exceptions:

Ainsi c'est le juge judiciaire qui est compétent en cas d'emprise ou de voie de fait; ces dernières pouvant résulter d'une opération de travail public.

Dans le cadre de l'exécution de travaux publics, des dommages peuvent être causés par des véhicules (camions ou engins divers); bien qu'il s'agisse incontestablement de dommages de travaux publics, ils ne relèvent pas de la compétence du juge administratif en vertu de la loi du 31 décembre 1957 qui confie au juge judiciaire les litiges nés d'accidents causés par des véhicules.

Lorsque le dommage de travail public est subi par un usager d'un service public (même celui qui n'est pas en règle vis-à-vis du service) industriel et commercial à l'occasion de l'utilisation de ce service (à l'occasion de la fourniture des prestations du service, par exemple à l'occasion d'un dommage provoqué par un branchement particulier de gaz), la compétence du juge administratif s'efface en application du principe qui reconnaît la compétence judiciaire dans le contentieux des services publics industriels et commerciaux. En revanche, le litige relève du juge administratif si la victime, bien qu'usager de l'ouvrage public, ne l'est pas du service auquel il est affecté (C.E. 24 octobre 1967, Min. des Transports c/ Dlle Labat).

II.2) Les systèmes de responsabilité

• la responsabilité en matière d'accidents de travaux publics

Le système de responsabilité applicable est fonction de la situation de la victime, c'est-à-dire de la distinction entre tiers et usager.

Le principe est que la responsabilité du maître de l'ouvrage ou de l'entrepreneur à l'égard des usagers des ouvrages publics est une responsabilité pour faute, la faute étant néanmoins présumée ce qui veut dire que la victime n'a pas à établir l'existence d'une faute mais qu'il lui appartient seulement de prouver le lien de cause à effet entre l'ouvrage et le préjudice.

L'usager est la personne qui bénéficie d'un ouvrage public en l'utilisant (le piéton et la voie publique et ses accessoires d'ailleurs) même irrégulièrement; il n'est pas toujours aisé de distinguer la qualité de la victime, tiers ou usager: ainsi dans la célèbre affaire de la rupture du barrage de Malpasset la ville de Fréjus a subi des dommages en tant qu'usagère pour son réseau d'eau (fournie par le barrage) et que tiers pour les dégâts infligés à ses rues (CE 22 octobre 1971 Ville de Fréjus).

L'administration ne pourra s'exonérer de sa responsabilité que si elle établit l'absence de défaut d'entretien normal (pour des exemples classiques de défaut d'entretien normal les excavations dans les voies publiques entraînant la chute des piétons, les objets divers laissés sur des chaussées occasionnant des accidents, l'absence de dispositifs pour prévenir des chutes de pierres sur les routes...)

Le tiers se trouve dans la situation la plus favorable. Le dommage qui lui est causé est réparé sur le fondement d'une responsabilité sans faute et sans que l'absence de faute puisse avoir d'effet exonératoire dès lors

qu'il y a un lien de cause à effet entre le dommage et les ouvrages ou travaux (ainsi le riverain d'une route qui voit le mur de sa propriété s'écrouler du fait de travaux sur le bas côté de ladite route).

- **la responsabilité en matière de dommages permanents de travaux publics**

Ce sont des dommages dont la survenance n'est pas accidentelle; ce sont pour reprendre l'expression du professeur R Chapus «des charges qui sans faute et pour le service de l'intérêt général sont imposées délibérément à certains membres de la collectivité», ainsi des dommages qui résultent par exemple d'inconvénients de voisinage d'ouvrages ou travaux publics (préjudices commerciaux comme l'impossibilité d'accès à un magasin du fait de travaux, troubles de jouissance, les odeurs provenant d'une station d'épuration, la dépréciation de valeur d'immeubles à proximité d'une centrale nucléaire).

C'est donc un système de responsabilité sans faute pour rupture de l'égalité devant les charges publiques.

La réparation du dommage ne saurait avoir lieu que si le dommage est anormal (c'est-à-dire excédant les inconvénients normaux du voisinage) et spécial (c'est-à-dire touchant un nombre limité de personnes).

Dans certains cas il y a presque toujours réparation (privation du droit d'accès) dans d'autres quasi jamais (les modifications apportées à la circulation générale).

II.3) Les modalités de la réparation

Que la victime soit un tiers ou un usager, et donc abstraction faite du système de responsabilité, sa faute ou son imprudence exonéreront partiellement ou, à la limite, totalement le responsable. Avec la force majeure, le fait de la victime constitue une cause d'exonération. Tel

n'est par contre pas le cas du fait du tiers qui, sauf exception très particulière, n'est jamais exonératoire en matière de dommages de travaux publics.

La victime d'un dommage de travaux publics peut librement choisir d'en demander réparation au maître de l'ouvrage ou aux constructeurs (ou aux deux à la fois par une action «conjointe et solidaire»). (CE 6 janvier 1971 Cracco)

Si le constructeur est directement poursuivi par la victime, il doit l'indemniser, à charge pour lui d'intenter une action récursoire ou de former un appel en garantie.

Si, c'est le maître de l'ouvrage qui est directement mis en cause par la victime, il doit, de la même façon, l'indemniser. Comme il ne peut tenter de s'exonérer en invoquant la faute du constructeur, ou les clauses de responsabilité qui ont pu être conclues avec lui, ou encore son insolvabilité, il est lui aussi nécessairement conduit à intenter une action récursoire, ou, ce qu'il fera le plus souvent, à former un appel en garantie.

Dans ces actions, aucune présomption de responsabilité ne pèse sur les constructeurs et il appartient donc au maître de l'ouvrage de prouver leur faute. Les dispositions contractuelles régissant maître d'ouvrage/ entrepreneur font parfois peser sur ce dernier la charge de la responsabilité; c'est ainsi que l'article 35 du Cahier des Clauses Administratives Générales applicables aux marchés publics de travaux prévoit que «l'entrepreneur a, à l'égard du maître de l'ouvrage, la responsabilité pécuniaire des dommages aux personnes et aux biens causés par la conduite des travaux ou les modalités de leur exécution». De telles dispositions ont pour effet d'obliger l'entrepreneur pour tenter de s'exonérer à prouver la faute du maître de l'ouvrage.

La plupart du temps par le jeu des actions en garantie entre le maître de l'ouvrage et l'entrepreneur, le juge est amené à décider d'un partage des responsabilités et donc d'une répartition de la charge des indemnités accordées à la victime.

FINANCES PUBLIQUES: Le contrôle de l'exécution du budget

L'exécution du budget fait l'objet de nombreux contrôles. Certains sont pratiqués par l'administration elle-même. Ainsi les comptables procèdent – on le sait – contrôlent la dépense avant de payer. Mais les plus importants sont pratiqués par des organes extérieurs à l'administration: des juridictions. On précisera quelles sont ces juridictions (I) et sous quelles formes elles pratiquent ce contrôle (II).

I/ LES ORGANES DU CONTRÔLE: LES CHAMBRES RÉGIONALES DES COMPTES

Les Chambres régionales des comptes (CRC) ont été créées par la loi du 2 mars 1982 et organisées par la loi du 10 juillet 1982 ainsi que par le décret du 23 août 1995. Les dispositions essentielles ont été réunies en 1995 dans le livre II du Code des juridictions financières. La loi no 2001-1248 du 21 décembre 2001 a apporté quelques modifications à ces dispositions.

A) L'organisation

Dans chaque région est créée une Chambre régionale des comptes en France métropolitaine (23). Trois Chambres territoriales ont été mises en place en Outre mer, une compétente pour la Guadeloupe, la Guyane et la Martinique, une autre pour la Réunion, enfin la dernière pour la Nouvelle Calédonie et la Polynésie.

Le siège des Chambres est fixé par décret après avis du Conseil régional. Dans tous les cas c'est le chef-lieu de la région qui a été retenu sauf en Corse (Bastia), en Ile de France (Marne la Vallée), en Lorraine (Epinal) et dans le Nord-Pas-de-Calais (Arras)

CHAMBRES RÉGIONALES OU TERRITORIALES DES COMPTES	SIÈGE	NOMBRE DE SECTIONS	NOMBRE DE MAGISTRATS
· Alsace	Strasbourg	1	9
· Aquitaine	Bordeaux	2	16
· Auvergne	Clermont-Ferrand	1	7
· Bourgogne	Dijon	1	9
· Bretagne	Rennes	2	16
· Centre	Orléans	2	12
· Champagne-Ardenne	Châlons-en-Champagne	1	7
· Corse	Bastia	-	9
· Franche-Comté	Besançon	-	5
· Ile-de-France	Marne-la-Vallée	7	52
· Languedoc-Roussillon	Montpellier	2	14
· Limousin	Limoges	-	4
· Lorraine	Epinal	2	11
· Midi-Pyrénées	Toulouse	2	15
· Nord-Pas-de-Calais	Arras	3	17

· Basse-Normandie	Caen	1	9
· Haute-Normandie	Rouen	1	7
· Pays de la Loire	Nantes	2	17
· Picardie	Amiens	1	7
· Poitou-Charentes	Poitiers	1	10
· PACA	Marseille	3	26
· Rhône-Alpes	Lyon	3	28
· Guadeloupe	Basse-Terre		9
· Guyane	Cayenne		
· Martinique	Fort-de-France		
· Réunion	Saint-Denis		4
· Nouvelle-Calédonie	Nouméa		5
· Polynésie française	Papeete		

a) Les structures

Chaque Chambre est formée par au moins un président et deux assesseurs. Elle peut être divisée en sections dont le nombre varie en fonction de l'importance des activités des Chambres. Chaque section comprend au moins un président et deux assesseurs. En Ile de France, la Chambre comprend jusqu'à 7 sections, dans des régions plus petites elles n'en comptent qu'une.

Le ministère public est assuré par un ou plusieurs commissaires du Gouvernement, choisis parmi les magistrats de la Chambre.

Des assistants de vérification aident les juges qui peuvent faire appel ponctuellement à des experts extérieurs.

b) Les magistrats

Les Chambres sont composées par des juges qui bénéficient d'un statut protecteur.

La carrière des magistrats

Les membres des CRC sont recrutés par la voie du concours de sortie de l'ENA. Cette voie est complétée par le tour extérieur à raison d'un conseiller pour cinq nominations au grade de première classe et d'un conseiller pour six nominations à la hors classe.

A côté de ce mode normal de recrutement, des recrutements exceptionnels ont été organisés en 1983, à hauteur de 117 magistrats, en 1991, à hauteur de 45 magistrats et en 1996, de nouveau à hauteur de 117 magistrats, afin d'étoffer les effectifs du corps.

Répartition par voie de recrutement (1999)

ENA	120	23,7 %
Tour extérieur	106	20,6 %
Recrutement exceptionnel	289	56,1 %

Le corps comprend plusieurs grades: président de section, conseiller hors classe, conseiller de première classe, conseiller de seconde classe. Les présidents des CRC sont nommés sur proposition du Premier président de la Cour des comptes par le Président de la République parmi les membres de la Cour des comptes ou ceux des CRC inscrits sur une liste d'aptitude établie par le Conseil supérieur des chambres régionales des comptes. Ce conseil assure la discipline au sein du corps ainsi que l'avancement.

L'indépendance des magistrats

Pour garantir leur indépendance, les membres des CRC bénéficient de l'inamovibilité. De plus, quelques incompatibilités sont prévues par le

CJF: avec le mandat parlementaire national et européen, celui de Président de Conseil général, de Président de Conseil régional.

B) Les attributions

1) Compétence obligatoire

Les Chambres régionales des comptes, contrôlent obligatoirement les comptes des collectivités territoriales situées dans leur ressort: communes, départements et région. Toutefois, le contrôle des communes de moins de 2000 habitants et dont les recettes ordinaires de fonctionnement ne dépassent pas 2 millions de francs est réalisé depuis la loi du 5 janvier 1985 par le Trésorier-payeur général. Depuis la loi no 2001-1248 du 21 décembre 2001 relative aux chambres régionales des comptes et à la Cour des comptes sont contrôlés par le TPG, les comptes des communes dont la population n'excède pas 3500 habitants et dont le montant des recettes ordinaires figurant au dernier compte administratif est inférieur à 750000 €, ainsi que ceux de leurs établissements publics, il en va de même des comptes des établissements publics de coopération intercommunale regroupant une population inférieure à 3500 habitants.

Les chambres contrôlent également obligatoirement les établissements publics locaux comme les hôpitaux, les lycées ou les offices d'HLM. Ainsi que les EPCI.

Le contrôle pratiqué est de nature juridictionnelle s'agissant des comptes des comptables de ces personnes. En effet ce contrôle débouche sur un acte juridictionnel: le jugement. Par contre les Chambres régionales des comptes exercent un contrôle administratif sur les administrateurs et plus précisément sur leur gestion. Il débouche sur des «Rapports d'observations». Enfin, les Chambres exercent un autre contrôle de nature administrative: le contrôle budgétaire qui consiste à vérifier l'application de quelques grands principes de droit budgétaire.

2) Compétence facultative

Les Chambres régionales des comptes peuvent vérifier les comptes des établissements, sociétés, groupements et organismes, quel que soit leur statut juridique, auxquels les collectivités territoriales ou leurs établissements publics apportent un concours financier supérieur à 65000 € ou dans lesquelles ces mêmes collectivités territoriales détiennent, plus de la moitié du capital ou des voix dans les organes délibérants ou enfin exercent un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion.

Par délégation de la Cour des comptes elles peuvent être amenées à contrôler certains établissements publics nationaux, comme, une partie des universités ou les chambres d'agriculture.

Enfin, depuis la loi ATR du 6 février 1992, elles participent au contrôle de la légalité des conventions de marché public ou de délégation de service public. Celles-ci peuvent en effet être transmises aux Chambres par le représentant de l'État. Si c'est le cas, elles doivent rendre leur avis dans le délai d'un mois. Cet avis sera transmis non seulement au préfet mais aussi à la collectivité territoriale ou à l'établissement public.

IV/ LES FORMES DE CONTRÔLE

Les chambres régionales des comptes exercent leur contrôle sous trois formes: le contrôle budgétaire, le contrôle juridictionnel des comptes des comptables et le contrôle de la gestion des ordonnateurs.

A) Le contrôle budgétaire

Le budget est un acte au contenu particulier et important. Il doit respecter un certain nombre de principes. Le contrôle du respect de ces principes constitue l'objet de ce que l'on appelle le contrôle budgétaire.

1) Le contrôle du principe des dépenses obligatoires

a) La non inscription d'une dépense obligatoire

Art. L. 1612-15 du CGCT

Certaines dépenses sont obligatoires, si elles ne sont pas inscrites dans le budget, une procédure de contrôle sera alors mise en œuvre.

Les dépenses obligatoires

Le Code général des collectivités territoriales retient deux critères pour définir les dépenses obligatoires: «les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles et les dépenses pour lesquelles la loi l'a expressément décidé».

Dans ses articles L.2321-2 pour les communes, L.3321-1 pour les départements et L.4321-1 pour les régions, le Code précise quelles sont ces dépenses. On peut citer par exemple les dépenses relatives à l'entretien de l'hôtel de ville, de l'hôtel du département ou de la région, celles qui correspondent à la rémunération des agents communaux, départementaux ou régionaux.

Quant aux dettes exigibles ce sont les dettes certaines, liquides et incontestées. Elles correspondent principalement aux remboursements des emprunts ainsi qu'aux garanties des emprunts. Les dettes exigibles correspondent également aux dettes résultant des engagements contractuels ou de décision de justice.

En définitive, les dépenses obligatoires sont les dépenses que la collectivité s'est imposées elle-même ou celles que le législateur lui impose.

La procédure

La saisine de la Chambre régionale des comptes

C'est le seul cas de contrôle budgétaire dans lequel trois personnes différentes peuvent saisir la CRC. Il s'agit d'abord du représentant de l'État dans le département qui est à même de savoir si une dépense obligatoire n'a pas été inscrite. Le comptable de la collectivité territoriale peut lui aussi saisir la Chambre puisqu'il connaît la situation financière de la collectivité territoriale. Enfin toute personne y ayant intérêt peut en faire de même. On sait que bon nombre de dépenses obligatoires sont des dépenses de rémunération. Dans un tel cas on comprend que la personne non payée puisse prendre l'initiative de la procédure.

Dans les trois cas c'est par lettre recommandée avec accusé de réception que la saisine est réalisée. Un mémoire justificatif doit être joint ainsi que les pièces justificatives. Aucun délai n'est prévu.

L'intervention de la Chambre régionale des comptes

La Chambre peut rejeter la demande tendant à ce qu'elle constate qu'une dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget. Dans ce cas cette décision «constitue une décision administrative dont le tribunal administratif, juge de droit commun du contentieux administratif est compétent pour connaître en premier ressort» (CE, 23 mars 1984, Organisme de gestion des écoles catholiques de Couëron)

Si elle accepte la demande la procédure se déroulera en deux temps:

- La mise en demeure de la Chambre

Dans le mois qui suit sa saisine la CRC constate la non-inscription et met en demeure la collectivité territoriale d'inscrire la dépense.

Si la collectivité territoriale suit la Chambre le problème sera réglé.

- La proposition d'inscription

Si la collectivité territoriale rejette la mise en demeure ou si elle ne fait rien dans le délai d'un mois, la CRC demande au préfet de se substituer à la collectivité défaillante: La chambre assortit sa demande d'une proposition de «création de ressources ou de diminution de dépenses facultatives destinées à couvrir la dépense obligatoire»

L'inscription d'office

«le représentant de l'État dans le département règle et rend exécutoire le budget rectifié en conséquence». S'il s'écarte des propositions de la Chambre il doit prendre une décision motivée.

La question s'est longtemps posée de savoir si la compétence du préfet était liée ou discrétionnaire. Dans son arrêt commune de Brives-Charensac c/ Arnaud du 10 février 1988 le Conseil d'État affirme « le préfet peut sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, refuser, par décision motivée de se conformer à la proposition de la Chambre régionale des comptes » Il peut donc refuser l'inscription d'office. Mais, ce refus peut entraîner en cas d'illégalité la responsabilité de l'État en cas de faute lourde. (CE, 29 avril 1987, Ministère de l'Intérieur et Ministère de l'Éducation nationale c/ École N.-D. de Kénitron)

Le nombre de saisines pour non-inscription d'une dépense obligatoire par le préfet représente 29% du nombre total de saisines CRC (38,3% en 1998). A la suite de ces saisines, il y a eu 17 inscriptions d'office et 10 mandatements d'office.

b) Le non-mandatement d'une dépense obligatoire

Art. L. 1612-16 du CGCT

Quand une dépense est obligatoire, il faut non seulement qu'elle soit inscrite dans le budget, mais encore qu'elle soit mandatée sans quoi elle ne pourra être payée. A défaut de mandatement le préfet met en demeure le maire le président du Conseil général ou le président du Conseil régional d'y procéder. Si la mise en demeure reste sans effet dans le mois, qui suit le préfet procède d'office au mandatement.

2) Le contrôle du principe de l'annualité

Art. L. 1612-2 du CGCT

a) Les délais de vote

Si le budget d'une collectivité territoriale n'est pas voté le 31 mars ou le 15 avril, les années de renouvellement des conseils, la procédure de contrôle pourra être entamée. Encore faut-il que toutes les pièces nécessaires à l'établissement du budget aient été transmises par l'État quinze jours plus tôt. Lorsque le budget de l'exercice précédent d'une collectivité a été réglé d'office par le préfet suite à une saisine pour déséquilibre au titre de l'article L. 1612-5 du CGCT, la date limite de vote du budget est fixée au 1^{er} juin ou au 15 juin l'année de renouvellement des assemblées locales.

b) La procédure

Saisie par le préfet dans les quinze jours suivant la date limite de vote, la CRC, formule dans le mois qui suit des propositions en vue du règlement du budget, sur cette base le préfet règle et rend exécutoire le budget.

Évolution du nombre de saisines de la CRC relatives au respect de la date limite de vote du budget primitif (Source : DGCL)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Nombre total de saisines CRC	144	138	80	161	143	175	164

Le nombre de saisines pour non-adoption du budget primitif avant le terme légal représente plus de 29% du nombre total de saisines de l'exercice 1999. En 1998, le pourcentage de saisine pour ce motif était de 22,1%.

3) Le contrôle du principe de l'équilibre

L'équilibre d'un budget apparaît d'abord au moment du vote de celui-ci, mais c'est surtout après exécution que l'on peut vérifier s'il a été réel ou non.

a) Le déséquilibre du budget voté

Le budget doit être voté en équilibre réel si ce n'est pas le cas une procédure sera engagée.

La notion d'équilibre réel Art. L. 1612-4 du CGCT

Trois éléments permettent de définir cette notion :

Les deux sections doivent être chacune en équilibre

L'équilibre ne s'apprécie pas globalement, comme s'était le cas avant 1982, mais section par section.

Les recettes et les dépenses doivent être évaluées de manière sincère

Cela signifie que les recettes doivent être conformes aux évaluations résultant des informations transmises par l'État, mais aussi qu'aucune autre recette ne doit être majorée. Quant aux dépenses il faut qu'elles correspondent avec vraisemblance aux actions engagées par la collectivité, donc qu'elles ne soient ni minorées ni majorées.

Le remboursement de la dette en capital doit se faire par des ressources propres

L'article L. 1612-4 du CGCT précise de manière très technique ce qu'il faut entendre par là : « lorsque le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts, et éventuellement aux dotations des comptes d'amortissements et de provisions, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice. »

Ce qui est donc interdit c'est le déséquilibre négatif bien sûr c'est-à-dire le déficit, mais aussi le déséquilibre positif c'est-à-dire l'excédent. Toutefois, depuis 1997 l'excédent provenant de l'inscription des dotations aux amortissements et des provisions exigées est admis.

La procédure de rétablissement de l'équilibre

Art. L. 1612-5 du CGCT

La saisine de la Chambre régionale des comptes

Le préfet saisit la CRC dans le mois suivant la transmission du budget. La saisine se fait par lettre recommandée avec accusé de réception.

Si le préfet s'est abstenu de saisir la Chambre, toute personne peut, dans les deux mois suivants le mois « réservé » au préfet, intenter un recours devant le Tribunal administratif contre le budget en arguant du déséquilibre. (CE, Département du Tarn c/ Barbut et autres 23-12- 1988).

Lorsque la CRC est saisie et jusqu'au terme de la procédure, l'organe délibérant ne peut se prononcer en matière budgétaire. De plus, l'exécution de ce budget est suspendue jusqu'au terme de la procédure. Mais, les dépenses de la section d'investissement peuvent être engagées, liquidées et mandatées dans la limite de la moitié des crédits inscrits à ce titre.

L'intervention de la Chambre régionale des comptes

La CRC constate le déséquilibre, elle a un mois pour proposer à la collectivité des mesures visant à rétablir l'équilibre. Elle lui demande une nouvelle délibération.

Si les mesures prises sont insuffisantes ou si aucune mesure n'est adoptée dans le mois suivant, la CRC demande au préfet de régler le budget et de le rendre exécutoire dans un délai de quinze jours. S'il s'écarte des propositions de la Chambre, il doit motiver sa décision.

Lorsque le budget d'une collectivité territoriale a été réglé et rendu exécutoire par le représentant de l'État dans le département, les budgets supplémentaires afférents au même exercice sont transmis par le préfet à la chambre régionale des comptes.

Évolution du nombre de saisines de la CRC pour absence d'équilibre réel (Source : DGCL)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Nombre total de saisines de la CRC	221	184	199	181	171	179	149

Les saisines pour absence d'équilibre réel représentent en 1999 31% du nombre total de saisines contre 26,4% en 1998. Seulement 20

saisines ont été déclarées irrecevables. Sur 159 saisines recevables, 71 budgets ont été réglés d'office dont 55 en conformité avec les propositions de la CRC.

b) Le déficit du compte administratif

Art. L. 1612-14 du CGCT

Lors du vote sur le compte administratif un déficit peut apparaître. S'il est suffisamment important il sera à l'origine d'une procédure de contrôle. Toutefois si le compte administratif n'est pas transmis dans les délais (au plus tard le 15 juillet), une procédure identique à la précédente est entamée. (art L.1612-13 du CGCT).

L'importance du déficit

Pour les régions, les départements ainsi que pour les communes de plus de 20000 habitants le déficit constaté doit être égal ou supérieur à 5 % des recettes de fonctionnement. Pour les communes de moins de 20000 habitants le déficit doit être supérieur ou égal à 10 % des mêmes recettes.

La procédure de contrôle

Saisie par le préfet, la CRC, dans les deux mois qui suivent, propose des mesures permettant de rétablir l'équilibre. Le budget primitif suivant est automatiquement transmis à la CRC. Si le déficit n'est pas résorbé, la CRC fait au préfet des propositions sur la base desquelles il réglera et rendra exécutoire le budget.

Évolution du nombre de saisines de la CRC sur les comptes administratifs en déficit (Source: DGCL)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Nombre total de saisines de la CRC	125	108	136	100	84	67	68

Les saisines pour compte administratif en déficit représentent 11% du nombre total de saisines en 1999, alors qu'en 1998, ce motif de saisine représentait 13% des saisines totales.

B) Le contrôle juridictionnel

Ce contrôle est pratiqué sur les comptes des comptables en vue de leur apurement. Les comptables des collectivités territoriales contrôlées doivent produire leurs comptes au plus tard le 31 décembre de l'année qui suit la clôture de l'exercice auquel il se rapporte.

Le commissaire du Gouvernement veille à ce que cette obligation du comptable soit respectée. En cas de retard dans la production ou de non-production du compte, le comptable peut se voir condamner à une amende. La procédure se déroule selon un schéma semblable à celui en vigueur devant la Cour des comptes, ses caractéristiques sont également les mêmes.

1) Le déroulement de la procédure

Trois phases peuvent être distinguées.

a) L'instruction

Chaque compte est confié à un magistrat rapporteur dont le travail est soumis au contre-rapport.

Le rapporteur examine le compte et ses annexes. Il peut se faire communiquer tout document qu'il estime nécessaire. Aucun document concernant les comptes et la gestion de la collectivité ne peut lui être refusé sous motif de confidentialité, et cette obligation s'étend à l'ensemble des personnes concourant à la direction de l'organisme et à sa gestion, y compris aux autorités de tutelle. Le fait de faire obstacle aux investigations de la Chambre constitue un délit passible d'une amende de 650000.

À la suite de ces investigations un rapport est établi. Un contre-rapporteur, est désigné.

b) L'audience

Un débat en formation collégiale s'instaure entre le rapporteur, le contre-rapporteur et les autres membres. La chambre décide ensuite de faire sien ou non le contenu des travaux du rapporteur. À la suite de chaque vérification d'un compte, la Cour se prononce par un double jugement.

Le jugement provisoire

Tout jugement imposant une charge quelconque au comptable est prononcé à titre provisoire; il est suivi d'un jugement définitif au vu des justifications apportées.

Les jugements définitifs

- Si le comptable a respecté ses obligations un jugement de décharge sera pris, puisqu'il décharge le comptable de sa responsabilité.
- Si le comptable a respecté ses obligations et quitte définitivement ses fonctions c'est un jugement de quitus qui sera pris.
- Par contre si le comptable est débiteur envers la collectivité dont il tient le compte, un jugement de débet sera pris.

La Chambre peut également prononcer:

- des jugements constatant une gestion de fait, c'est-à-dire le manquement de fonds publics par une personne n'ayant pas la qualité de comptable public
- des jugements de condamnation à l'amende, pour retard dans la production des comptes ou dans la réponse à un arrêt provisoire, ainsi que pour sanctionner une gestion de fait.

c) Les voies de recours

L'appel devant la Cour des comptes est possible dans les deux mois. Ce recours est ouvert non seulement au comptable, mais aussi à la collectivité territoriale, au commissaire du Gouvernement ainsi qu'au Procureur près la Cour des comptes. L'arrêt rendu en appel par la Cour des comptes peut lui-même faire l'objet d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État dans les deux mois.

Le recours en révision

Si des éléments nouveaux sont découverts et s'ils sont susceptibles de remettre en cause les conclusions du jugement, un recours en révision peut être introduit devant la Chambre elle-même, à la demande du comptable ou du commissaire du Gouvernement.

2) Les caractères de la procédure

a) La procédure est inquisitoriale

Cela signifie que le juge conduit l'instance et non pas les parties comme dans un procès civil.

b) La procédure est écrite

Comme dans l'ensemble de la juridiction administrative la procédure est écrite, c'est à dire que seules les pièces écrites sont prises en compte: rapport et contre-rapport, observations du comptable.

c) La procédure est non publique

Si l'instruction est secrète ainsi que le délibéré, ce qui est la règle devant n'importe quel juge, les audiences sont également secrètes ou plus exactement non-publiques. Cela signifie que non seulement le public n'est pas admis dans la salle d'audience, mais que de plus, le comptable lui-même ne l'est pas. Cette caractéristique découle d'une tradition ancienne fondée sur des raisons pratiques et sur des raisons de principe. Depuis 1995 (décret n° 95-945 du 23 août 1995), les audiences relatives aux condamnations à l'amende sont publiques. La loi no 2001-1248 du 21 décembre 2001 relative aux chambres régionales des comptes et à la Cour des comptes a réaffirmé ce caractère public. (Art. L. 241-13 du CJP)

d) La procédure est contradictoire

La règle du double jugement permet de respecter le principe du contradictoire puisque le comptable qui n'assiste pas à son procès peut néanmoins répondre à ce qui lui est reproché.

C) Le contrôle de la gestion des ordonnateurs

1) La nature du contrôle

Ce contrôle n'est pas juridictionnel mais administratif. Il ne débouche pas sur un jugement qui est un acte juridictionnel, mais sur des lettres d'observations.

La loi du 2 mars 1982 parlait de contrôle «du bon emploi des fonds publics» ce qui pouvait laisser penser que les CRC pouvaient apprécier l'opportunité des décisions prises par les ordonnateurs. Afin d'éviter cette confusion, la loi du 5 janvier 1988 devait remplacer ces termes par ceux de «contrôle de l'emploi régulier» des fonds publics. En réalité les CRC contrôlent aussi les résultats obtenus par comparaison avec les moyens mis en œuvre. Sa compétence s'étend donc à la qualité de la gestion et peut la conduire dans la voie de l'évaluation des politiques publiques locales. C'est d'une certaine manière ce que précise la loi no 2001-1248 du 21 décembre 2001 en disposant: «L'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations.»

2) La procédure du contrôle

Le contrôle est entrepris à l'initiative de la Chambre régionale des comptes, mais depuis la loi du 6 février 1992 il peut être demandé par le préfet ou l'exécutif local lui-même. Les magistrats disposent de moyens d'investigation quasiment illimités.

a) Le caractère contradictoire

Le magistrat instructeur rédigea, ses observations provisoires après avoir entendu l'ordonnateur et toute autre personne nominative-

ment ou explicitement mise en cause. Lorsque ces observations sont formulées, le dirigeant ou l'ordonnateur concerné, y compris, le cas échéant, celui qui était en fonctions au cours de l'exercice examiné, disposent d'un délai de deux mois pour remettre au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. La chambre régionale des comptes arrête alors ses observations définitives sous la forme d'un rapport d'observations.

La loi du 21 décembre 2001 a accentué le caractère contradictoire de la procédure du contrôle de gestion par deux dispositions l'une donne aux personnes destinataires du rapport un délai d'un mois pour répondre aux observations des chambres régionales, l'autre rend obligatoire la publication de cette réponse.

b) Le caractère public

Pendant longtemps les observations restaient secrètes. Dans un arrêt Ministère du Budget / David du 30 juin 1989 le Conseil d'État avait pourtant reconnu qu'elles étaient des documents administratifs qui en tant que tels étaient communicables à toute personne qui en fait la demande.

C'est pourquoi, la loi du 15 janvier 1990 précisera qu'elles doivent être communiquées par l'exécutif à l'assemblée délibérante dès sa plus proche réunion afin qu'un débat puisse se dérouler. La loi no 2001-1248 du 21 décembre 2001 ajoute même que le rapport d'observations est joint à la convocation adressée à chacun des membres de l'assemblée. Toutefois, ce rapport ne peut être publié ni communiqué à ses destinataires ou à des tiers durant les trois mois précédant des élections pour la collectivité concernée et jusqu'au lendemain du tour de scrutin où l'élection est acquise.

Enfin, les observations sont communiquées à la Cour des comptes qui peut ainsi alimenter la partie de son Rapport public consacrée aux collectivités territoriales.

Ce cahier ne peut être vendu séparément.

.....
Éditeur: L'Action municipale
SARL au capital social de 15000 euros
R.C.S Paris B 659.801.419
17, rue d'Uzès, 75108 Paris Cedex 02.
N° de commission paritaire: 63.333
Directeur de la publication: Jacques Guy
Composition: Groupe Moniteur
Tirage: Roto-France Impression (Emerainville)
Dépôt légal: janvier 2003